

VAASAN YLIOPISTO

Humanistinen tiedekunta

Viestintätieteiden laitos

Maarit Hirvensalo

Suomen kuntien kriisiviestintävalmius

Viestintätieteiden pro gradu -tutkielma

Vaasa 2008

## SISÄLLYS

TAULUKOT	3
KUVIOT	4
TIIVISTELMÄ	7
1 JOHDANTO	9
1.1 Tutkimuksen tavoite	10
1.2 Tutkimuksen menetelmä ja aineisto	11
1.3 Aiempi tutkimus	14
2 KUNNAT JA VIESTINTÄ	17
2.1 Julkisyhteisö	17
2.2 Kunta, kaupunki ja valtio	19
2.3 Kunnan tehtävät	21
2.4 Kunnan viestintä	23
2.4.1 Demokratia ja julkisuus kunnan viestinnässä	24
2.4.2 Yhteisöviestintä	26
2.4.3 Suhdetoiminta	30
2.4.4 Imago ja maine	31
2.4.5 Teemat ja teemojen hallinta	34
2.5 Viestinnän ammattilaiset Suomen kunnissa	36
3 KRIISIVIESTINTÄ	38
3.1 Kriisi	39
3.2 Erilaiset kriisilajit	40
3.3 Kriisin vaiheet: ennusmerkeistä laantumiseen	45
3.4 Kriisiviestinnän ominaisuudet	48

3.5	Kriisiviestinnän suunnittelu	51
3.6	Kriisiviestinnän ohjeisto	54
3.7	WWW-sivut osana kriisiviestintää	56
3.8	Kuntien kriisiviestintä	60
3.9	Joukkoviestimien rooli kriiseissä	62
3.9.1	Portinvartija vai vahtikoira?	63
3.9.2	Uutiskriteerit ja uutiskynnys	64
4	KUNTIEN KRIISIVIESTINTÄVALMIUKSIEN ANALYSOINTI	68
4.1	Taustatiedot kyselyyn vastanneista	68
4.2	Kunnan viestinnästä vastaavat	70
4.3	Kuntien viestintä normaalioloissa	74
4.3.1	Yhteydenpito viestintävälineisiin	75
4.3.2	Oma arvio suhteista viestintävälineisiin	79
4.3.3	Mediaseuranta	83
4.3.4	Viestintästrategiat	85
4.4	Kriisiviestinnän ohjeistojen taustatiedot	86
4.4.1	Ohjeistojen määrä, laadintavuodet ja päivitykset	87
4.4.2	Kuntien arvio omasta kriisiviestintävalmiudesta	90
4.5	Kuntien aiemmat kriisit	91
4.6	Kuntien kriisiviestintäohjeistojen sisältö	96
4.6.1	Ohjeiston soveltaminen kunnan eri toimialoilla	97
4.6.2	Tulevien uhkien ja kriisitilanteiden arviointi	99
4.6.3	Kriisiviestinnän soveltaminen eri kriisitilanteisiin	100
4.6.4	Kriisiviestinnästä vastaava ryhmä	102
4.6.5	Viestinnän erityisryhmät	104
4.6.6	Kohde- ja yhteistyöryhmät	106
4.6.7	WWW-sivut kriisiviestinnässä	108
4.6.8	Kriisiviestinnän harjoittelu	110

4.7 Valmiudesta saatujen pisteiden ja oman arvion vertailu	111
5 LOPPUPÄÄTELMÄT	115
LÄHTEET	120
LIITTEET	
Liite 1. Kunnille tehdyn kyselyn kyselylomake.	125
Liite 2. Kunnille lähetetyn kyselyn saatekirje.	130
Liite 3. Vastanneiden prosentuaaliset osuudet eri maakunnittain jaettuna.	131
Liite 4. Taulukko kuntien viestinnästä vastaavista henkilöistä.	132
Liite 5. Kuntien viimeaikaiset kriisit.	133
Liite 6. Ohjeistojen sisältöä koskevien kysymysten pisteytys.	134
TAULUKOT	
Taulukko 1. Suomen kuntien ja tutkimuksen kyselyyn vastanneiden määrät kuntakoko- luokkien perusteella jaoteltuna.	12
Taulukko 2. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) tilasto viestinnän ammattilaisten määrästä ammattinimikkeittäin.	37
Taulukko 3. Vastanneiden määrät kuntakoottain jaettuna ja vastanneiden osuus kaikista kyseisen kokoluokan kunnista.	69
Taulukko 4. Vastaajat ammattinimikkeittäin jaoteltuna.	70
Taulukko 5. Kunnan viestinnästä vastaavien henkilöiden jako.	71
Taulukko 6. Valmiusanalyysissä mukana olevien kuntien määrä sekä vastanneiden määrälliset ja prosentuaaliset osuudet kaikista kyselyyn vastanneista kunnista.	97
Taulukko 7. Pistemäärien mukainen arvosana-asteikko.	112
Taulukko 8. Kuntien määrät sisällöstä saatujen pisteiden ja kuntakoon mukaan jaoteltuna.	113

Taulukko 9. Kuntien oma arvio valmiudesta ja sisällön perusteella saadut pistemäärät.	114
Taulukko 10. Kuntien viestinnästä vastaavat kuntakoottain jaoteltuna, prosenttiosuudet.	132

## KUVIOT

Kuvio 1. Kunnan tehtävät Oulasvirran ja Brännkärrin (2001: 37–54) mukaan.	22
Kuvio 2. Yhteisöviestinnän tehtävät Åbergin ”pizzamallissa” (1997: 110).	28
Kuvio 3. Kuntien kriisilajit.	42
Kuvio 4. Eri tutkijoiden näkemyksiä kriisin vaiheista.	46
Kuvio 5. Vastuunjako eri sektoreiden ja keskushallinnon kesken kuntakoottain jaettuna.	73
Kuvio 6. Yhteydenpito valtakunnallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.	76
Kuvio 7. Yhteydenpito maakunnallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.	77
Kuvio 8. Yhteydenpito paikallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.	79
Kuvio 9. Kuntien oma arvio suhteistaan valtakunnallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.	80
Kuvio 10. Kuntien oma arvio suhteistaan maakunnallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.	81
Kuvio 11. Kuntien oma arvio suhteistaan paikallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.	82
Kuvio 12. Mediaseurannan tiheys kuntakoottain jaettuna.	84
Kuvio 13. Kuntien viestintästrategioiden määrä kuntakoottain jaoteltuna.	86
Kuvio 14. Kriisiviestinnän ohjeistot kunnissa kuntakoon mukaan jaoteltuna.	87
Kuvio 15. Kuntien kriisiviestintäohjeistojen laatimisvuodet ja laadittujen ohjeistojen määrät kyseisinä vuosina.	88
Kuvio 16. Ohjeistojen päivitysvuodet ja niiden määrät kyseisinä vuosina.	89
Kuvio 17. Kuntien omat arviot valmiudestaan kriisiviestintään, kuntakoottainen jako.	91
Kuvio 18. Kuntien kohtaamat kriisit muutaman viime vuoden aikana.	92
Kuvio 19. Kriisiviestinnän ohjeistojen olemassaolo aiemmissa kriiseissä, kuntakoottainen jako.	94

Kuvio 20. Kriisiviestinnän ohjeiston riittävyys aiemmissa kriiseissä, kuntakoottainen jako.	94
Kuvio 21. Kriisiviestinnän analysointi kriisitilanteiden jälkeen, kuntakoottainen jako.	95
Kuvio 22. Ohjeiston soveltaminen kunnan eri toimialoille, kuntakoottainen jako.	98
Kuvio 23. Mahdollisten tulevien uhkien erittely kriisiviestinnän ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.	99
Kuvio 24. Kriisiviestinnän eri tilanteiden vaatimien viestintätoimenpiteiden huomioiminen ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.	101
Kuvio 25. Kunnissa nimetyt kriisiviestinnästä vastaavat ryhmät ja/tai henkilöt jaoteltuna kuntakoon mukaan.	103
Kuvio 26. Kriisiviestinnän vastuualueiden määrittely, kuntakoottainen jako.	104
Kuvio 27. Erityisryhmien huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.	105
Kuvio 28. Ulkomaalaisten prosentuaalinen osuus kuntien väestöstä.	106
Kuvio 29. Kohde- ja yhteistyöryhmien ja niiden yhteystietojen määrittely ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.	107
Kuvio 30. Verkkoviestinnän huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistossa kaikkien kuntien osalta.	109
Kuvio 31. Verkkoviestinnän huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistossa, kuntakoottainen jako.	110
Kuvio 32. Kriisiviestinnän harjoittelu kuntakoon mukaan jaoteltuna sekä niiden osuus, joissa harjoituksille on määritetty aika tulevaisuudessa.	111
Kuvio 33. Vastanneiden prosentuaaliset osuudet eri maakunnittain jaettuna.	131
Kuvio 34. Kuntien muutaman viime vuoden aikana kohtaamat kriisit, kuntakoottainen jako.	133



---

**VAASAN YLIOPISTO****Humanistinen tiedekunta**

<b>Laitos:</b>	Viestintätieteiden laitos
<b>Tekijä:</b>	Maarit Hirvensalo
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Suomen kuntien kriisiviestintävalmius
<b>Tutkinto:</b>	Filosofian maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Viestintätieteet
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2008
<b>Työn ohjaaja:</b>	Anita Nuopponen

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimuksessa selvitetään, millaiset valmiudet Suomen kunnilla on vastata erilaisten kriisitilanteiden viestintään. Tähän haetaan vastausta kolmen osa-alueen selvittämällä: normaaliolojen viestinnän toiminnalla, kuntien kokemien aiempien kriisien pohjalta sekä kriisiviestinnän ohjeistojen sisällön analyysillä. Kuntien kriisiviestintää ei ole laajemmin tutkittu aiemmin, ja myös muu kriisiviestinnän tutkimus keskittyy aiempien kriisitapausten analysointiin ja niiden perusteella laadittuihin oppaisiin.

Tutkimuksen aineisto kerättiin strukturoidulla kyselyhaastattelulla, joka toteutettiin Internetissä täytettävällä kyselylomakkeella. Kysely osoitettiin kaikkien Suomen kuntien viestintävastaaville (415 kuntaa). Kyselyyn vastasi 149 kuntaa, mikä antaa vastausprosentiksi 36 prosenttia. Vastaukset analysoitiin ristiintaulukoinnilla ja osaksi Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimella. Kunnista puolella (52 %) oli olemassa kriisiviestinnän ohjeisto ja noin neljänneksessä (23 %) kuntia sitä laadittiin parhaillaan, neljänneksellä (25 %) ei ollut ohjeistoa.

Tulosten perusteella kuntien valmius kriisiviestintään on kohtalainen. Kunnat itse kokevat valmiutensa melko hyväksi, mutta ovat kuitenkin myös melko kriittisiä oman valmiutensa suhteen. Valmius koetaan hieman paremmaksi kuin mitä se todellisuudessa tulosten perusteella on. Normaaliolojen viestintä antaa suurille kunnille paremmat edellytykset kriisitilanteiden viestintään kuin pienille kunnille. Valmistautuminen kriisiviestintään on aloitettu enemmistössä kuntia, mutta valmistautumisessa on kuitenkin useita osa-alueita, jotka vaativat lisää huomiota ja toimenpiteitä. Parannettavaa vastausten perusteella on aiempien kriisitilanteiden viestinnän analysoinnissa jälkikäteen, kriisiviestinnän laajemmassa mukauttamisessa kuntien eri toimialoille, mahdollisten tulevien kriisin uhkien yksityiskohtaisemmassa analyysissä, eri kriisitilanteiden tuomien erilaisten viestintävaatimusten huomioimisessa sekä erityisryhmien ja verkkoviestinnän huomioinnissa.

---

**AVAINSANAT:** kriisi, kriisiviestintä, kunta, julkisyhteisö, yhteisöviestintä





## 1 JOHDANTO

Kun tutustuin ensimmäisiä kertoja kriisiviestintään aihetta käsittelevällä kurssilla, ei mennyt kauaakaan, kun pääsin seuraamaan käytännön esimerkkiä kriisiviestinnän toimista. Vantaan Myyrmäessä sijaitsevassa Kauppakeskus Myyrmannissa tapahtui pommiräjähdyks, joka pysäytti koko Suomen kansan lokakuussa 2002. Järkyttävä tapaus tavoitti suuren yleisön parissakymmenessä minuutissa uutislähetysten kautta, ja jo samana iltana saatiin lähetyskuvaa tapahtumapaikalta ja sen ympäristössä olleista loukkaantuneista ihmisistä. Epätietoisuus ja lukuisat vastausta vailla olevat kysymykset pyörivät ihmisten mielissä, niin paikan päällä kuin tapahtumia seuranneissa kodeissa.

Epätietoisuutta ja villeinä liikkuneita huhuja vähennettiin ratkaisevasti viranomaisten huolellisesti organisoidulla tiedotustoiminnalla. Tiedotustilaisuuksia järjestettiin tasaisin väliajoin, ja niissä uusinta tietoa antoivat luottamusta herättävät tahot, kuten poliisivoimien ja pelastuslaitoksen päälliköt.

Täysin vastakkainen esimerkki kriisiviestinnästä saatiin muutamaa vuotta myöhemmin, kun Kaakkois-Aasiassa hyökyaalto vei mennessään satoja tuhansia ihmisiä, myös suomalaisia lähes parisataa. Tapahtumat saivat alkunsa joulupyhinä, ja meni useita päiviä ennen kuin tilanteen laajuudesta saatiin todellinen kuva. Jälkikäteen tapahtuman aikaista tiedotustoimintaa on kritisoitu niin Suomessa kuin muissakin maissa.

Kriisiviestinnän uuden aikakauden katsotaan usein alkaneen vuonna 2001 Yhdysvalloissa tapahtuneiden terrori-iskujen ja sen seurauksena New Yorkin World Trade Centerin kaksoistornien sortumisen myötä. Tapahtumia seurattiin ympäri maailmaa suorien lähetysten välityksellä, ja se, mitä pidettiin lähes mahdottomana, kävi toteen muutamissa hetkissä. Tämä nähtiin symbolina sille, että mikä tahansa yritys tai yhteisö voi kohdata minkälaisen kriisin missä tahansa, milloin tahansa. Kriisiviestinnän avulla tilanteita ei voi estää, mutta vahinkoja voi ehkä lieventää tai esimerkiksi pelastaa maineen menetykseltä.

Kriisiviestintään liittyvä kirjallisuus keskittyy pääasiassa yritysten ja kaupallisten organisaatioiden toimintaan. Itse kiinnostuin kuitenkin selvittämään, miten julkisyhteisöt, kuten Suomen kunnat, ovat varautuneet kriiseihin viestinnän osalta.

### 1.1 Tutkimuksen tavoite

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, millaiset valmiudet Suomen kunnilla on vastata erilaisten kriisitilanteiden vaatimaan viestintään. Tutkimuksen avulla pyritään vastaamaan kysymyksiin, miten kunnat ovat valmistautuneet viestinnän osalta kriisitilanteisiin, onko kunnilla olemassa kriisiviestintää varten ohjeisto tai suunnitelma, millainen on ohjeiston sisältö ja millaiset valmiudet se antaa toimia kriisitilanteissa viestinnän osalta. Lisäksi tutkimuksen avulla selvitetään, millaiset edellytykset normaaliolojen viestintä antaa kriisitilanteiden viestinnälle ja millaisia kriisejä kunnat ovat aiemmin kokeneet.

Tulosten perusteella pyritään saamaan viitteitä siitä, millainen tarve kunnilla on saada ohjeita kriisiviestinnän suunnitteluun ja kehittämiseen. Voisi olettaa, että suurissa kaupungeissa kriisiviestintä on melko tarkkaan suunniteltua ja sitä on myös harjoiteltu esimerkiksi pelastuslaitosten suuronnettomuus- tai poikkeustilaharjoitusten yhteydessä. Vastaavasti pienissä kunnissa tilanne saattaa olla täysin päinvastainen. Resurssit eivät todennäköisesti riitä kriisiviestinnän suunnitteluun ja harjoitteluun. Oletus perustuu käsitykseen viestintäammattilaisten vähäisestä määrästä kunnissa (tarkemmin alaluvussa 2.5).

## 1.2 Tutkimuksen menetelmä ja aineisto

Tutkimuksen perusyksikkö on *kunta*. Suomessa oli vuoden 2008 alussa 415 kuntaa. Tähän lukuun lasketaan mukaan sekä kaupungit että kunnat (tarkemmat määritelmät alaluvussa 2.2). Käytän tutkimuksessani kaikista näistä yhteisnimitystä *kunta*.

Tutkimuksen perusjoukoksi valitsin kaikki Suomen kunnat, joten kyseessä oli kokonaistutkimus (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 1997: 168). Koska kunnat on rajattavissa selkeästi tietyn kokoiseksi perusjoukoksi ja tutkimus toteutettiin strukturoituna kyselyhaastatteluna, oli perusteltua lähettää kysely kaikille kunnille. Tällä pyrittiin takaamaan mahdollisimman kattava otos Suomen kunnista ja sitä kautta tulosten hyvä yleistettävyys.

Jaoin kunnat niiden asukasluvun perusteella luokkiin. Luokat muodostin sen perusteella, että kuhunkin ryhmään tuli keskimäärin yhtä monta kuntaa. Poikkeuksena olivat suurimmat, 25 001–50 000 ja yli 50 000 asukkaan kuntaryhmät, joissa kuntia on vähemmän, mutta jotka asukasluvultaan kattavat suuren osan Suomen väestöstä. Pidin nämä siksi omina luokkinaan.

Kyselyyn vastasi 149 kuntaa, jolloin vastausprosentiksi tuli 36 prosenttia. Luku on melko alhainen kyselytutkimuksessa, mutta koska kyseessä on kokonaistutkimus, kattavat vastaukset joka kolmannen kunnan Suomessa. Taulukossa 1 on esitelty kunnan asukasluvun perusteella muodostetut kuntakokoluokat, kuntien määrät kyseisissä luokissa, tutkimuksen kyselyyn vastanneiden kuntien määrät kokonaislukuina ja vastanneiden prosentuaaliset osuudet kyseisen kokoluokan kaikista kunnista.

**Taulukko 1.** Suomen kuntien ja tutkimuksen kyselyyn vastanneiden määrät kuntakoko-  
luokkien perusteella jaoteltuna.

<i>Asukasluku</i>	<i>Kuntien määrä</i>	<i>% kaikista kunnista</i>	<i>Kyselyyn vastanneet kunnat</i>	<i>Vastanneiden määrä %</i>
0 - 3000	126	30 %	39	31 %
3001 - 5000	82	20 %	28	34 %
5001 - 10 000	107	26 %	37	35 %
10 001 - 25 000	61	15 %	27	44 %
25 001 - 50 000	24	6 %	11	46 %
50 001 -	15	4 %	7	47 %
Yhteensä	415		149	36 %

Tutkimuksen aineiston keruumenetelmäksi valitsin kyselyhaastattelun, jonka avulla pyrin saamaan yleiskuvan kuntien kriisiviestintävalmiudesta. Koska kuntien kriisiviestinnästä ei ole juurikaan tehty tutkimusta (tarkemmin aiheesta alaluvussa 3.8), päädyin selvittämään perustietoja kriisiviestinnän tilasta kunnissa. Tähän tarkoitukseen sopi parhaiten kyselyhaastattelu.

Haastattelutyypinä oli strukturoitu lomakehaastattelu, joka on Metsämuurosen (2000: 41) mukaan sopiva silloin, kun haastateltavia on monta ja haastateltavat edustavat yhtenäistä ryhmää. Kyselyn kysymykset olivat monivalintakysymyksiä ja muutamassa kysymyksessä asteikkoihin perustuvaa kysymystyyppiä. Avoimia kysymyksiä oli vain muutamissa kohdissa, kuten vastaajan ammattinimikettä kysyttäessä. Monivalintakysymysten valintaa puolustaa Hirsjärven ym. (1997: 190) mainitsevat edut, kuten vastausten samankaltaisuus, mielekäs vertailtavuus, helppo käsiteltävyys ja analysointi. Kysely on esitelty liitteessä 1.

Kyselyn kysymykset koskivat kolmea eri osa-aluetta: kuntien viestintää normaalioloissa, kuntien aiemmin kohtaamia kriisejä ja ohjeistojen sisältöä. Kahteen ensimmäiseen osa-

alueeseen vastasivat kaikki kyselyyn osallistuneet. Viimeiseen osa-alueeseen vastasivat ne, joilla oli olemassa kriisiviestinnän ohjeisto tai joilla se oli laadinnassa parhaillaan ja jotka pystyivät vastaamaan sisältökysymyksiin.

Kysely toteutettiin Internetin kautta sähköisen lomakkeen avulla 22.2.–10.3.2008 välisenä aikana, kyselystä muistutettiin kahteen otteeseen 29.2.2008 ja 7.3.2008. Kyselyn saatekirje lähetettiin sähköpostilla kuntien kirjaamoihin, tai jos tätä tietoa ei ollut saatavilla, kunnanjohtajalle. Yhteystiedot oli kerätty kuntien www-sivuilta. Saatekirjeessä ohjattiin toimittamaan sähköposti edelleen kunnan viestinnästä vastaavalle henkilölle. Saatekirjeessä oli taustatiedot kyselystä ja ohjeet kyselyn täyttämiseen sekä linkki Internetissä olevaan kyselylomakkeeseen. Saatekirje on nähtävissä liitteessä 2.

Kyselystä saadut vastaukset kirjautuivat lomakejärjestelmään, josta ne olivat saatavissa suoraan Excel-taulukkoihin tallennettuina ja koodattuina. Vastauksien järjestämisen jälkeen analysoin tuloksia ristiintaulukoinnin ja niistä saatujen prosenttiosuuksien avulla. Joissain kysymyksissä vertasin muuttujien välisiä riippuvuuksia Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimen avulla. Heikkilän (1998: 193) mukaan Spearmanin korrelaatiokerroin soveltuu järjestysasteikon tasoisilla muuttujilla, joita tutkimukseni muuttujat kyseisten kysymysten osalta olivat. Spearmanin korrelaatiokertoimen periaatteet on esitelty tarkemmin alaluvussa 4.3.

Kuntien vastauksia vertasin keskenään koon perusteella, joista olin muodostanut kuntakokoon perustuvat luokat. Käytin jakoa jo kyselylomakkeessa, joissa kuntien piti valita kuntakokoluokka sen sijaan, että niitä olisi pyydetty ilmoittamaan tarkka asukasluku. Tällä pyrittiin varmistamaan vastaajien tunnistamattomuus ja toisaalta lisäämään vastaajien halukkuutta vastata kyselyyn. Kyselylomakkeessa kaksi pienintä kuntakokoluokkaa olivat 0–1500 ja 1501–3000, jotka tulosten analyysivaiheessa yhdistin yhdeksi luokaksi 0–3000. Muuten vastanneiden määrä olisi jäänyt näiden osalta liian pieneksi verrattuna muihin

kuntakokoluokkiin, varsinkin niiden kysymysten kohdalla, joihin vastasivat vain ne kunnat, joilla oli kriisiviestinnän ohjeisto olemassa tai parhailaan laadinnassa.

### 1.3 Aiempi tutkimus

Kriisiviestintää käsittelevän kirjallisuuden perusteella voi todeta, että ala on noussut mielenkiinnon kohteeksi kunnolla Suomessa vasta 1990-luvulla ja erityisesti sen loppupuolella. Suomen ulkopuolella kriisien aikainen viestintä ja sen vaikutukset nousivat kiinnostuksen kohteeksi 1980-luvulla.

Kuntien suhtautumisesta kriisiviestintään saatiin viitteitä Suomen Kuntaliiton Kunnan viestintä -tutkimusta varten tehdyssä kyselyssä vuonna 2001. Kyselyssä keskityttiin poikkeusolojen viestintään eli onnettomuus- tai suuronnettomuustilanteisiin, terrorismin tai sodan uhkaan tai sotatilaan. Kunnilta tiedusteltiin, onko heillä ajan tasalla olevat poikkeusolojen viestintäohjeet, onko poikkeusolojen tiedotustehtäviin nimetty henkilöt ja ovatko nämä saaneet koulutusta tehtäviinsä poikkeusoloissa. Valtaosalla kunnista oli poikkeusolojen viestintäohjeet ja lähes kaikilla nimetty ja koulutettu henkilö näihin tehtäviin (Suomen Kuntaliitto 2001b: 37–39.) Omassa tutkimuksessani kriisi ymmärretään käsitteenä laajemmin kuin poikkeusoloja koskevinä tilanteina (tarkemmin kriisin käsitteestä alaluvussa 3.1). Lisäksi tutkimukseni kartoittaa yksityiskohtaisemmin viestintäohjeiden sisältöä ja normaaliajan viestintää pohjana kriisiviestinnälle.

Kriisiviestintää käsittelevän kirjallisuuden voi jakaa kahteen tyyppiin: ohjekirjamaisiin teoksiin ja aiempia kriisejä käsitteleviin tutkimuksiin. Valtaosa aihetta käsittelevistä teoksista keskittyy kriisiviestinnän ohjeistukseen, tosin myös näissä teoksissa käydään läpi aiempien kriisitilanteita ja niiden viestinnällisiä epäkohtia. Aiempia kriisejä käsittelevät tutkimukset keskittyvät melko vanhoihin tapauksiin, kuten Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuteen tai Estonian autolautan uppoamiseen ja näkökulmana näissä

on viranomaistiedotus. Toisaalta ohjekirjamaiset teokset on tehty sen pohjalta, mitä kriisitilanteiden viestinnässä yleensä tehdään väärin ja mitä olisi syytä välttää. Kriisiviestintä on myös valmistautumista ja varautumista etukäteen kriisitilanteisiin, ei vain itse kriisitilanteissa toimimista.

Uudempaa tutkimustietoa kriisitilanteiden toiminnasta ei juuri ole saatavilla, varsinkaan kriisiviestintää analysoivaa tutkimusta tai sellaista, missä tehtäisiin kattava katsaus siitä, mitkä ovat tyypillisiä virheitä kriisitilanteiden viestinnässä. Ainoa tällainen uudempi tutkimus on Huhtalan ja Hakalan (2007) teos *Kriisi ja viestintä*. Siinä tarkastellaan viime vuosien kriisitilanteita Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuudesta vuodelta 1986 aina Muhammedin pilakuvista syntyneeseen kiistaan vuonna 2006. Teoksessa analysoidaan viestinnän ja tiedonkulun ongelmia ja onnistumisia sekä tarkastellaan kriisiviestintää ja -johtamista kyseisissä kriisitilanteissa.

Suomalaista kriisiviestintäkirjallisuutta edustaa kattavimmin Lehtosen teos *Kriisiviestintä* (1999). Teos peilaa kriisiviestintää useiden aiemmin sattuneiden kriisien kautta ja antaa ohjeita kriisiviestintää suunnitteleville ja laativille. Henrikssonin ja Karhun teos *Kriisit ja viestintä* (2002) seuraa Lehtosen (1999) jalanjäljillä tuoden mukaan toimittajien ja median näkemyksiä kriisiviestinnästä.

Useissa muissa viestintää käsittelevissä teoksissa kriisiviestintä on saanut oman lukunsa, joissa aihetta kuitenkin käsitellään edellä mainittuja teoksia suppeammin, esimerkiksi Åberg: *Viestintä – tuloksen tekijä* (1989), Juholin: *Sisäinen viestintä* (1999b) ja *Communicare!* (2001). Kaikki edellä mainitut teokset pyrkivät antamaan eväitä kriisiviestinnän suunnitteluun.

Ulkomaisista teoksista vastaavanlaisia ovat Regesterin *Kriisit hallintaan. Opas kriisiviestintään* (1990, englanninkielinen alkuteos *Crisis Management* ilmestyi 1987) ja Fearn-Banksin *Crisis Communications. A Casebook Approach* (1996). Kriisinhallintaa



käsittelevässä kirjallisuudessa on otettu myös kriisiviestintä esille osana kriisinhallinnan toimia jo aiemmin, esimerkiksi Finkin *Crisis Management. Planning for the Inevitable* (1986).

Ruotsissa kriisiviestintään on perehdytty erityisesti SFP:ssä, Styrelsen för psykologiskt försvar. Flodin *Planlagt kriskommunikation* (1999) sekä Heinen ja Liljeströmin *Kommunens hemsida vid en kris* (2002) keskittyvät kuntien kriisitilanteisiin ja antavat ohjeita kriisiviestinnän suunnitteluun niiden kannalta.

Kriisiviestintään liittyvät julkaisut, esimerkiksi artikkelit eri alojen tieteellisissä julkaisuissa, ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Monissa kirjoituksissa todetaan viimeistään syyskuun 11. päivänä 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen herättäneen yritykset huomaamaan kriisitilanteiden mahdollisuuden ja suunnittelun tärkeyden niiden varalle, esimerkiksi Stanton (2002), Samansky (2002), Investor Relations Business (2001).

Erilaisia tutkimuksia aiemmin tapahtuneiden kriisien viestinnästä on tullut erityisesti suurien katastrofien yhteydessä, kuten Tshernobyl- ja Estonia-onnettomuuksien jälkeen. Tällaisista tutkimuksista esimerkkeinä voi mainita Joutsenniemen (1987), Kankkosen (1991) ja Segerståhlin (1991) Tshernobyliä käsittelevät tutkimukset sekä Raittilan (1996) ja SOU:n (1996) Estonia-tutkimukset. Ne joko keskittyvät kriisinaikaiseen viestintään tai sisällyttävät sen yhtenä osana tutkimukseen. Niissä käsitellään myös yhtenä osana viranomaistiedotusta, joka liittyy olennaisesti omaan tutkimukseeni.

Kaikki edellä mainitut julkaisut toimivat keskeisinä lähteinäni luodessani viitekehystä tutkimustani varten. Lisäksi käytän muuta kirjallisuutta esimerkiksi kunnan ja yhteisöviestinnän käsitteisiin liittyvien aiheiden hahmottamiseksi.

## 2 KUNNAT JA VIESTINTÄ

Tutkimukseni peruskäsitteet ovat *kunta* ja *kriisiviestintä*. Selvitän tässä luvussa, mitä käsitteellä kunta tarkoitetaan. Kunnat ovat julkisyhteisöjä ja eroavat periaatteiltaan yrityksistä. Kriisiviestintää käsittelevä kirjallisuus on suurimmaksi osaksi laadittu yrityksiä ajatellen, mikä on otettava huomioon sovellettaessa käytäntöjä julkisyhteisöihin.

Määrittelen tässä luvussa aluksi julkisyhteisön käsitteen lyhyesti vertamaalla niitä yrityksiin. Tämän jälkeen paneudun tarkemmin kunnan käsitteeseen ja tehtäviin. Lisäksi erittelen luvussa yhteisöviestinnän periaatteita ja painotan erityisesti kriisiviestinnän kannalta tärkeitä osa-alueita.

### 2.1 Julkisyhteisö

Tärkeimmät julkisyhteisöt ovat valtio ja kunnat, ja termi *julkisyhteisö* on yleisnimitys niille. Julkisyhteisöjen toimintaa ohjaavat sen jäsenet, esimerkiksi kuntien jäsenet. Julkisyhteisöissä valta kuuluu kansalle, kuten Kulla toteaa: ”[...] julkisyhteisöjen käyttämä valta on kansalaisille kuuluvaa tai kansasta lähtöisin olevaa valtaa.” (Kulla 2000: 11.)

Julkisyhteisö-käsitettä on ehkä helpointa lähestyä vertailemalla julkisyhteisöjen ja muiden yhteisöjen eroja. Muut yhteisöt käsitetään tässä tapauksessa lähinnä yrityksiksi. Ensimmäinen eroavaisuus tulee Niemisen (2000: 109–110) mukaan esille vertailtaessa julkisyhteisöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan luonteen eroja. Muissa kuin julkisyhteisöissä toiminnalla on aina jokin päämäärä. Toiminta on toisin sanoen päämäärärationaalista, strategista toimintaa. Yritysten keskeisin päämäärä on usein kuluttajien luottamuksen voittaminen ja heidän ostopäätöksensä yrityksen tuotteen tai palvelun hyväksi. Julkisyhteisöjen toiminnan katsotaan sen sijaan olevan luonteeltaan

kommunikatiivista, jonka tarkoituksena on kaikkien yhteisön jäsenten tasavertaisuus julkisessa keskustelussa ja lopulta yhteisymmärrys jäsenten kesken. (Nieminen 2000: 109–110.)

Julkisyhteisöjen ja muiden yhteisöjen erot käyvät esille myös perustehtävissä, toiminnan ja jäsenyyden ehdoissa sekä perusarvoissa. Julkisyhteisöjen tehtäviin kuuluvat sellaiset asiat, joita ei pidetä soveltuvina muille yhteisöille, esimerkiksi yksityisille yrityksille. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa yhteiskunnan perustoimintojen ylläpito, kuten oikeus- ja koululaitos sekä terveydenhoito. (Nieminen 2000: 110–111.) Edellä mainittujen tehtävien hoitaminen on kuulunut keskeisesti kuntien tehtäväkenttään. Viime aikoina näiden tehtävien työnjakoon on kuitenkin tullut muutoksia. Kunta voi esimerkiksi hankkia palveluita yksityisiltä yrityksiltä ostosopimuksin (Kulla 2000: 23). Myös esimerkiksi erikoissairaanhoidossa käytetään yksityisen sektorin palveluntuottajia.

Julkisyhteisöt eroavat muista yhteisöistä myös siinä, että niillä on yleensä monopoliasema omalla alueellaan, eikä niiden tarvitse kilpailla elintilastaan kuten perinteisten yritysten. (Nieminen 2000: 111.) Kuntien ei ole perinteisesti tarvinnut kilpailla elintilastaan tai kuluttajista, kuten yritysten, mutta tässäkin kohtaa tilanne on muuttunut viime aikoina. Kunnat ja kaupungit käyvät yhä tiukempaa taistelua asukkaista ja sitä kautta myös omasta olemassaolostaan. Kasvukeskukset kasvavat yhä suuremmiksi samalla kun maaseudun pienet kunnat menettävät asukkaitaan näille kasvukeskuksille. Myös aiemmin mainittu palveluiden ostaminen yksityisiltä on tuonut muutoksia kuntien monopoliasemaan (Kulla 2000: 18, 23–24).

Julkisyhteisöjen perusarvoihin katsotaan kuuluviksi tasavertaisuuden, oikeudenmukaisuuden sekä yhteisvastuullisuuden toteuttaminen. Näihin perusarvoihin pyritään demokratian ja yhteisymmärryksen kautta. Nämä perusarvot ovat myös yritystoiminnan yleiset ehdot, mutta julkisyhteisöjen toiminnassa ne ovat määräävässä asemassa. (Nieminen 2000: 111–112.)

Julkisyhteisöjen jäseniä ovat tasa-arvoisesti kaikki sen piiriin kuuluvat, esimerkiksi kuntien kohdalla kaikki niiden alueella asuvat. Yrityksissä jäsenyys ja jäsenten oikeudet vaihtelevat. Omistussuhteessa olevalla jäsenellä on suuremmat oikeudet yrityksen asioihin ja tietoihin kuin pelkästään työsuhteessa olevalla. Julkisyhteisöissä kaikilla jäsenillä on oikeus kaikkeen tietoon ja niissä vallitsee täysi sananvapaus. (Nieminen 2000: 112–113.) Yksityisten yhteisöjen tuotteisiin tai palveluihin liittyvät liikesalaisuudet asettavat sen jäsenet eri asemaan tiedon suhteen. Kulla (2000: 12) huomauttaa, että yksityisillä yhteisöillä on toiminta- ja sopimusvapaus, jonka perusteella päätöksenteolle ei vaadita julkisia perusteluja toisin kuin julkisyhteisöjen kohdalla. Käsittelen julkisyhteisöjen julkisuusperiaatetta ja tiedonsaantioikeutta tarkemmin alaluvussa 2.4.1.

## 2.2 Kunta, kaupunki ja valtio

Suomessa oli vuoden 2006 lopussa yhteensä 416 kuntaa. Tähän lukuun sisältyy 113 kaupunkia ja 303 muuta kuntaa. Suomen asukasluku vuoden 2006 lopussa oli 5 276 955 asukasta, joista 71 prosenttia asui kaupungeissa ja 29 prosenttia muissa kunnissa. (Suomen Kuntaliitto 2008.) Omassa tutkimuksessani olen ottanut mukaan vuoden 2008 alussa olemassa olevat kunnat, joita oli 415 (johtuen Leivonmäen ja Joutsan kuntaliitoksesta vuoden 2008 alussa). Tutkimukseen liittyvä kysely toteutettiin vuonna 2008, joten se pystyttiin lähettämään vain silloin olemassa oleville kunnille.

Kuntien alueellisen jaon perustana on aikoinaan ollut seurakuntien mukainen jako. Toisen maailmansodan jälkeen Suomessa oli kolme kuntamuotoa: kaupungit, kauppalat ja maaseutukunnat. Vuonna 1976 erilaisista kuntamuodoissa luovuttiin. Kaupungit ja kauppalat saivat kuitenkin pitää oikeuden nimitykseen *kaupunki*. Ennen vuotta 1995 kunta tarvitsi valtioneuvoston päätöksen *kaupunki*-nimityksen käyttöön. Tuon vuoden kunnallislaki muutti käytäntöä niin, että nykyisin kunnat saavat itse päättää käyttämästään nimityksestä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 10–12.) *Kunta* on yleisnimitys kaikille

Suomen kaupungeille ja muille kunnille. Näin ollen käytän myös itse yhtenäisyyden vuoksi tutkimuksessani kaikista tutkimuskohteista nimitystä *kunta* riippumatta siitä, käyttääkö kyseinen taho itsestään nimitystä *kaupunki* vai *kunta*.

Kunnan jäseniä ovat kaikki, joiden kotikunta kyseinen kunta on kotikuntaa koskevan lain mukaan. On myös mahdollista olla useamman kunnan jäsen. Jos esimerkiksi omistaa vapaa-ajan asunnon eri kunnan alueelta kuin mikä kotikunta on, on jäsen molemmissa kunnissa. Kunnan jäseniä ovat myös yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnan alueella sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnan alueella. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 11.)

Kunnat ovat itsenäisiä yksiköitä, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä tarkoittaa Kullan (2000: 15) mukaan sitä, että ”kuntalaisilla on oikeus valita ylintä päätösvaltaa käyttävän elimen jäsenet”. Kunnallinen itsehallinto pohjautuu vastaavasti valtion lainsäädäntöön. Yleisesti koko Euroopan tasolla katsotaan kunnallishallintoon kuuluvan niin kuntien paikallishallinnon kuin maakuntien, osavaltioiden, provinssien ja kanttonien aluehallinnon. Näin ollen Suomenkin hallintorakenteen voi jakaa kolmeen osaan: valtion keskushallintoon, aluehallintoon ja paikalliseen hallintoon. Kunnat eivät kuitenkaan ole alisteisessa suhteessa valtioon, vaan ne toimivat rinnakkain valtion kanssa kaikilla hallinnon tasoilla. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 12.) Kosken (1996: 13) mukaan valtio ja kunnat eivät kilpaile keskenään, vaan täydentävät toisiaan. Oulasvirta ja Brännkärr (2001: 12) toteavat, että vain niiden tehtävät eroavat toisistaan. Valtion vastuulla on koko yhteiskunnan käsittävä politiikka sekä kunta-alueita laajemmat kysymykset, kuten puolustuspolitiikka. Kunnat vastaavat valtion tasolla päätettyjen palveluiden tuottamisesta ja toteuttamisesta paikallisella tasolla.

Jo kunnan käsitteen määrittely osoittaa, että kunnat ovat suhteellisen laajoja kokonaisuuksia, vaikka ne fyysisesti pinta-alaltaan tai asukasluvultaan eivät olisikaan kovin suuria. Seuraava alaluku kunnan tehtävistä antaa myös kuvaa siitä, miten monelle osa-

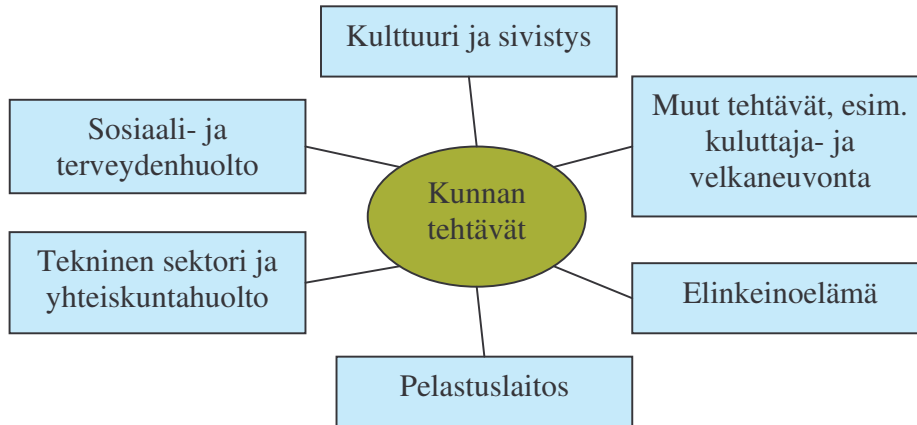
alueelle kunnan toiminta jakautuu ja miten monia toimijoita kunnan tehtäviin liittyy. Tämä on yksi syy sille, miksi kuntien on syytä lähestyä kriisiviestintää hyvin monesta lähtökohdasta, kaikki sen toimialaan kuuluvat tehtävät huomioiden ja eri toimialojen uhat ja mahdolliset kriisit kattavasti kartoittaen.

### 2.3 Kunnan tehtävät

Kuntalain (Suomen kuntalaki 1995: 1§) mukaan kunnan on pyrittävä edistämään alueellaan asukkaidensa hyvinvointia sekä kestävää kehitystä. Alun perin sivistykseen, sairaanhoitoon ja vähäosaisten huolehtimiseen liittyvät asiat kuuluivat kirkon ja seurakuntien hoidettavaksi, kunnes 1800-luvun puolivälin jälkeen nämä tehtävät siirtyivät suurimmaksi osaksi kuntien vastuulle. Nykyään kuntien toiminta koostuu pääasiassa koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon liittyvien peruspalveluiden tuottamisesta. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 37.) Kunnat tuottavat palveluja myös yhteistyönä. Esimerkiksi sairaalat voivat olla kuntayhtymien ylläpitämiä, maakuntaliitot taas edistävät alueiden kehitystä. (Suomen Kuntaliitto 2002.) Kunnat ovat aktiivisesti mukana myös liike-elämän toiminnassa sekä yhteiskuntapalvelussa (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 37).

Oulasvirta ja Brännkärr (2001: 37–54) listaavat kunnan tehtäviksi kuusi eri osa-aluetta, osa-alueet on kuvattu kuviossa 1.

Ensimmäisenä osa-alueena he mainitsevat *kulttuurin ja sivistyksen*. Kulttuurin ja sivistyksen merkittävin ryhmä on koululaitos eri tasoineen: esikoulu, peruskoulu, toisen asteen koulutus, lukio sekä ammatti- ja aikuiskoulutus. Kulttuuria ja sivistystä edistäviä, kunnalle kuuluvia laitoksia ovat myös museot, teatterit, orkesterit, kirjastot, kansalais- ja työväenopistot sekä erilaiset taideoppilaitokset. Lisäksi kunnan tulee järjestää ja edistää yleistä kulttuuritoimintaa, liikunta- ja urheilutoimintaa sekä nuorten toimintaa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 37–54.)



**Kuvio 1.** Kunnan tehtävät Oulasvirran ja Brännkärrin (2001: 37–54) mukaan.

*Terveystenhuoltoon* sisältyy kansanterveystyö, joka liittyy lähinnä terveyskeskusten toimintaan, sekä erikoissairaanhoidon. *Sosiaalihuollon* ja sosiaalipalveluiden tehtäväkenttä on laaja: sosiaalityö, perhe- ja kasvatusneuvonta sekä -huolto, kotipalvelu, laitoshoidon ja vanhustyö, lasten päivähoito ja lastensuojelu, vammaishoidon, alkoholi- ja huumeongelmaisten huolto, pakolais- ja maahanmuuttaja-asiat sekä työelämään kuntouttava toiminta. (Ounasvirta & Brännkärr 2001: 42–47.)

*Teknisen sektorin ja yhteiskuntahuollon* osa-alueeseen kuuluvien toimintojen laajuus vaihtelee kunnittain riippuen muun muassa kunnan koosta. Osa-alue sisältää liikenteeseen, teihin ja katuihin sekä veteen, jätteidenhuoltoon ja energiaan liittyvien kysymysten lisäksi rakentamisen, kiinteistöhuollon, tietoverkostot, ympäristöhuollon ja asuntopolitiikan. (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 48–52.)

*Pelastuslaitoksen* vastuulla on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien estäminen ja pelastustoiminta sekä väestönsuojelu poikkeusolojen aikana. (Oulasvirta & Brännkärr

2001: 53.) Kriisiviestinnän mielletään maallikkojen keskuudessa kuuluvan pelkästään pelastuslaitoksen toimintaan, vaikka näin ei ole, kuten myöhemmin kriisejä käsittelevä luku 3 osoittaa.

*Elinkeinoelämä*-osa-alueen kohdalla Oulasvirta ja Brännkärr (2001: 52–53) toteavat, että yleisen käsityksen mukaan kunnan tehtäviin kuuluu sopivien toimintaedellytysten luominen yrityksille ja elinkeinoelämälle. Kaikki edellä mainitut kunnan tehtävät edistävät hyvien toimintaedellytysten muodostumista.

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, kunnan toiminta jakautuu hyvin moniin osa-alueisiin ja käsittää hyvin laajasti ihmisten elämään liittyviä toimintoja. Jokaisella osa-alueella on omat vaaran alueensa, jotka voivat johtaa kriiseihin. Tämän vuoksi jokaisen osa-alueen ja siitä vastaavan sektorin osalta olisi tehtävä erilliset kriisiviestinnän suunnitelmat, joissa huomioidaan kaikki osa-alueeseen liittyvät erityispiirteet. Tätä suosittelevat useat kriisiviestinnän tutkijat, esimerkiksi Fearn-Banks (1996:14), Flodin (1999:32) ja Regester (1990: 56). Käsittelen aihetta tarkemmin alaluvussa 3.5.

## 2.4 Kunnan viestintä

Tässä luvussa esittelen yhteisöviestinnän keskeisine käsitteineen ja niiden määritelmineen. Sovellan samalla näiden käsitteiden käytön kunta-alalle ja julkisyhteisöihin. Yhteisöviestinnän peruskäsitteet liittyvät myös olennaisesti kriisiviestintään, sillä kriisiviestintä perustuu yhteisöjen normaaliolojen viestintään.

Kuten aiemmin alaluvussa 2.1 mainittiin, julkisyhteisöt eroavat periaatteiltaan yrityksistä. Toisaalta kunnat ja yritykset ovat lähentyneet toisiaan viime vuosina monella alueella, ja tämä näkyy myös viestinnässä. Kunnat kilpailevat asukkaista ja yrityksistä aivan kuten perinteiset yritykset taistelevat kuluttajista. Näin ollen kuntien on myös suhtauduttava



esimerkiksi viestintään yhä enemmän tavalla, joka on totuttu yhdistämään liikeyrityksiin. Käsitteet kuten imago, maine ja viestintästrategia alkavat olla arkipäivää kuntien kohdalla nykyään. Myös kuntien viestintää käsittelevä teos *Kunnan viestintä* (Suomen Kuntaliitto 2001a: 36) ohjeistaa kuntia huomioimaan profiloinnin ja markkinoinnin yhtenä osana viestintää ja viestintästrategian laadintaa. Tässä mainitut käsitteet otetaan tarkemmin esille seuraavissa luvuissa.

#### 2.4.1 Demokratia ja julkisuus kunnan viestinnässä

Kunnan tehtäväkenttä on laaja ja edellyttää toimivaa viestintää. Suomalaisen yhteiskunnan toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan, joka Niemisen (1998: 275) määritelmän mukaan tarkoittaa ”enemmistön tahdolle perustuvaa poliittista järjestelmää, joka turvaa myös vähemmistöjen oikeudet.” Jotta enemmistön tahto kävisi ilmi, tarvitaan avointa julkista keskustelua valmisteilla olevista asioista.

Antiikin Kreikan suorassa demokratiassa asioista kokoonnuttiin keskustelemaan ja päättämään avoimiin kansalaiskokouksiin, joihin osallistuivat kaikki, joita asia koski. Kansalaisten määrän kasvaessa ja yhteiskunnallisten asioiden piirin kasvaessa niin, ettei yksittäinen kansalainen pysty enää kaikkea hallitsemaan, on ollut tarkoituksenmukaisempaa siirtyä edustukselliseen demokratiaan. Keskustelu ja päätöksenteko tapahtuvat Suomessa vaalien kautta valittujen edustajien välityksellä eduskunnassa. Edustuksellisen demokratian julkisen keskustelun toteutumisessa keskeisessä roolissa ovat joukkoviestimet, jotka informoivat kansalaisia päätettävistä asioista, mutta myös edustajia valitsijoidensa mielialoista ja ns. yleisestä mielipiteestä, enemmistön tahdosta. (Nieminen 1998: 275, 281–282.)

Viranomaisten toiminta perustuukin julkisuusperiaatteeseen, jota toteutetaan kokousten eli käsittelyjen ja asiakirjojen julkisuudella sekä tiedottamisella ja asioiden vireilläolosta

ilmoittamisella (Harjula & Laakso 1997: 112). Kullan (2000: 201) mukaan julkisuusperiaate ”takaa ihmisille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä ja ottaa osaa sen käyttöön, vaikuttaa oikeuksiensa ja etujensa toteuttamiseen sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä”.

Perustuslaissa (Suomen perustuslaki 1999: 12 §) on määrätty, että jokaisen perusoikeuksiin kuuluu oikeus tietoon ja sananvapauteen. Julkisuulain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999: 9 §, 10 §) mukaan yleinen tiedonsaantioikeus tarkoittaa sitä, että kenellä tahansa on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista, jotka pääsäännön mukaan ovat julkisia. Julkisuuden rajoittaminen eli salassapito tulee kyseeseen vain lain näin määrätessä välttämättömien syiden perusteella. Julkisuuslaissa lueteltujen salassapitoperusteiden keskeinen sanoma on, että asiakirja on salainen, jos sen julkisuudesta voi selvästi aiheutua vaaraa, haittaa tai vahinkoa. Asiakirjat ovat ei-julkisia niin kauan, kun ne ovat valmisteltavina tai jos kyseessä on viranomaisten omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset, mietinnöt yms. Asiakirjoista tulee kuitenkin voida saada tietoa jo valmistelun aikana, jos ei ole erityistä syytä tiedon suojaamiseksi. Perustuslaissa (Suomen perustuslaki 1999: 12 §) todetaan, että ”Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.”

Ihmisillä on siis toisin sanoen oikeus tietoon. Toisaalta viranomaisilla on jo lainsäädännön kautta velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Kuntalain tiedottamista koskevassa 29 §:ssä todetaan seuraavaa:

”Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijaille ja päättäjille.” (Suomen kuntalaki 1995: 29 §.)

Tiedottamisen kautta ihmiset saavat mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon ja viranomaisiin saa tietoa asian käsittelyssä huomioonotettavista seikoista. Kansalaisten tiedonsaannilla ja hyvällä tiedonhallintatavalla viranomaisten puolelta edistetään perusoikeuksien toteutumista. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat jokaisen kunnan itse harkittavissa. (Kulla 2000: 112, 118–119, 240.)

Viime aikoina on kuitenkin alettu painottaa kansalaisen asemaa hallintoalamaisen sijasta julkisen palvelun käyttäjänä, asiakkaana (Harjula & Laakso 1997: 21). Kulla (2000: 1) listaa hallintomenettelyn tavoitteiden siirtyneen virkamieskeskeisyydestä kansalaiskeskeisyyteen, yksipuolisesta toiminnasta ja vastakkainasettelusta osallistumiseen ja vuorovaikutukseen sekä virkamiesmentaliteetista asiakaspalveluun. Myös Suomen Kuntaliitto (2001a: 7) korostaa kunnan toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä viestintäperiaatteissaan. Viestintää ei pidä enää pitää välttämättömänä pahana vaan kansalaisten oikeutena ja palveluna.

Kriisitilanteissa kansalaisten tiedon tarve korostuu entisestään normaalioloihin verrattuna, ja tämä on monissa aiemmissa kriiseissä aiheuttanut suuria ongelmia viranomaisille. Toisaalta tietojen julkisuus tai salassapidettävyys asettaa omat rajoituksensa, mikä omalta osaltaan saattaa lisätä viestinnän ongelmia kriisitilanteissa. Yhtenä esimerkkinä tästä voisi mainita Aasian hyökyaaltokatastrofin, jossa tiedon saaminen ja jakaminen sekä sen julkistaminen viranomaiskanavia pitkin viivästyi ja epäonnistui (Huhtala & Hakala 2007: 137–143).

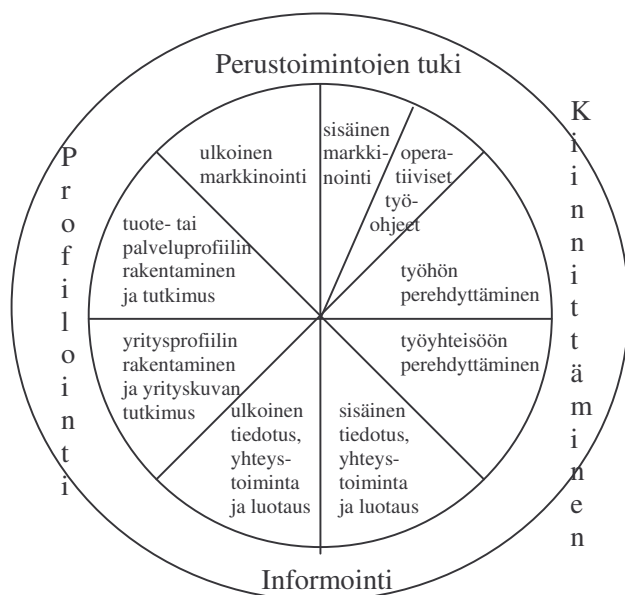
#### 2.4.2 Yhteisöviestintä

Erilaisissa yhteisöissä käytettävälle viestinnälle on olemassa monenlaisia nimityksiä, Suomessa näitä ovat *yhteisöviestintä* ja *organisaatioviestintä*. Vastaavia englanninkielisiä termejä tarkasteltaessa kohdataan erikielisten termien erilainen kattavuus. Tutkimukseni

kannalta ei ole kuitenkaan olennaista lähteä vertailemaan näitä eroja, vaan selventää käsitettä, josta suomen kielessä käytetään nimitystä *yhteisöviestintä*. Sekaannusten välttämiseksi käytän vain tätä nimitystä tutkimuksessani.

Suomen tiedottajien liitto, Procom, (2002) määrittelee yhteisöviestinnän työyhteisön viestintätoimintona eli funktiona, ”jossa viestinnän keinoin tuetaan työyhteisön strategioiden ja tavoitteiden saavuttamista.” Lehtonen (2002a) on määritelmässään yksityiskohtaisempi: ”Yhteisöviestintä on työyhteisöjen (yritykset, julkishallinnon organisaatiot, järjestöt) johtamiseen liittyvää ja niiden jäsenten välistä työhön liittyvää keskinäistä kanssakäymistä ja informaation vaihdantaa sekä yhteisön ja sen toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta erityisesti tiedottamisen ja suhdetoiminnan näkökulmasta.”

Yhteisöviestinnän käsite hahmottuu ehkä parhaiten sen tehtävien kautta. Siukosaaren (1999: 15–16) mukaan yhteisöviestinnän keskeiset toiminnot tiivistyvät kahteen kokonaisuuteen: yhteystoimintaan ja tiedotustoimintaan. Procom (2002) laajentaa omassa jaossaan yhteisöviestinnän tehtävät kolmeen osa-alueeseen: 1) profilointiin ja maineenhallintaan, 2) ulkoiseen ja sisäiseen viestintään ja 3) luotaukseen sekä viestinnän tutkimukseen ja mittaukseen. Åberg (1997: 32–33, 110) on kuvannut eri osa-alueet hyvin luomassaan pizzamallissa, josta hän on edelleen kehittänyt laajemman leijamallin. Leijamalli liittyy pizzamallia laajemmin työyhteisön johtamiseen, visioihin, ihmisiin, ja viestintä on vain sen yksi osa-alue. Siksi käytän tässä yhteydessä pizzamallia, koska se antaa yksityiskohtaisemman kuvan siitä, mitä normaaliolojen viestinnän toimintoihin kuuluu. Näiden osa-alueiden onnistunut toteuttaminen normaalioloissa luo pohjan myös toimivalle kriisiviestinnälle.



**Kuvio 2.** Yhteisöviestinnän tehtävät Åbergin ”pizzamallissa” (1997: 110).

Mallin taustalla on idea viestinnästä kokonaisuutena; yhteisö ei voi toimia, jos jokin osa-alue on laiminlyöty.

Perustoimintojen tuki on tehtävistä tärkein Åbergin (1997: 110) mukaan. Juholin (2001: 30) tiivistää perustoimintojen tuen arkiviestinnäksi, jossa tiedonvaihdoilla ja keskustelulla taataan yhteisön jokapäiväinen toimiminen. Arkiviestintä suuntautuu sekä yhteisön sisäisiin että ulkoisiin toimiin. Kiinnittämisellä pyritään saamaan henkilöstö sitoutumaan yhteisöön sekä innostamaan ja motivoimaan toimimaan tehtävissään. (Åberg 1997: 110–119.) Kriisiviestinnän kannalta perustoimintoja tukeva viestintä ja kiinnittäminen luovat pohjan viestinnän suunnalle poikkeustilanteissa. Jos nämä kaksi osa-aluetta eivät toimi normaalitilanteissa, ei voi olettaa, että tehostettua viestintää vaativat tilanteet toisivat muutosta asiaan, päinvastoin, tilanne on tällöin luultavasti katastrofaalinen. Myös

informointi ja profilointi pohjautuvat onnistuneeseen suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan normaalitilan aikana, mutta kriisiviestinnässä niiden asema korostuu.

Informointi on yhteisön suunnitelmallista tiedonvälitystä, joka pitää yhteisön jäsenet sekä kohde- ja yhteistyöryhmät ajan tasalla yhteisön asioista. Tiedottaminen keskittyy uutisointiin, kun taas yhteystoiminnalla haetaan lisäksi yhteisymmärrystä ja luodetaan eri tahojen käsityksiä. (Åberg 1997: 114–116.) Juholin (2001: 40) on korostanut tiedonkulusta huolehtimisen lisäksi kuuntelua ja vuoropuhelua. Yhteisön tulee pyrkiä kaksisuuntaiseen dialogiin sisäisessä ja ulkoisessa viestinnässä. Informointi ja suhdetoiminta eivät tarkoita pelkistetyksi ilmaistuna vain tietojen kertomista ja yhteistyötahojen miellyttämistä vaan ennen kaikkea tiedon vaihtamista, kuuntelua ja vuoropuhelua. Nykyään on seurattava yhä tarkemmin ympäristön tapahtumia ja suhteutettava viestintänsä niihin sen sijaan, että viestinnän lähtökohta olisi vain yhteisössä itsessään. Suhdetoiminnan merkitystä käsittelen tarkemmin seuraavassa alaluvussa ja ympäristön seuranta alaluvussa 2.4.5.

Profiloinnilla tarkoitetaan yhteisön tavoitteellista toimintaa pyrkimyksenä tietynlaisten mielikuvien luominen yhteisöstä. Profiloinnin lähtökohtana on johdonmukaisuus sanoissa, teoissa ja visuaalisessa ilmeessä. Profilointi on pitkäjänteistä työtä, joka vaatii suunnittelua. Pitkän aikavälin suunnittelulla laaditaan strategia, jota lähdetään toteuttamaan erilaisin taktiikoin ja jonka keinona käytetään viestintää. Suunnitelman avulla pyritään kohti tavoitekuvaa eli profiilia. Se kuva, joka muodostuu vastaanottajille, on vastaavasti yhteisökuva eli imago. Suunnittelusta huolimatta profilointi voi epäonnistua, jos yhteisön sanomat ja teot eivät ole yhdenmukaisia. Myös ulkoinen ilme, toimitilat, henkilöstön käyttäytyminen yms. vaikuttavat profilointiin. (Juholin 2001: 33, 147–159; Åberg 1997: 68.) Tarkastelen profilointiin liittyviä käsitteitä imago ja maine tarkemmin alaluvussa 2.4.4.

### 2.4.3 Suhdetoiminta

Suhdetoiminta eli PR, *Public Relations*, voidaan määritellä monella tapaa riippuen siitä, mitä määritelmässä halutaan painottaa. Suhdetoiminta on toisin sanoen käsitteenä hyvin laaja-alainen. Määritelmät ovat myös vaihdelleet eri aikakausina. Olen kuitenkin valinnut tähän muutaman määritelmän, jotka mielestäni kuvaavat suhdetoimintaa melko kattavasti. Lehtonen (1998: 119) tiivistää suhdetoiminnan seuraavasti: ”[...] organisaation tavoitteellista, suunniteltua ja jatkuvaa toimintaa, joka pyrkii aikaansaamaan ja ylläpitämään organisaation ja sen yleisöjen välistä yhteisymmärrystä ja luottamusta.” Samat kriteerit ilmenevät myös Wilcoxin, Aultin, Ageen ja Cameronin (2000: 5–7) määritelmässä. Lisäksi he korostavat yleisön kiinnostuksen kohteena olevia aiheita sekä suhdetoiminnan luonnetta kaksisuuntaisena viestintänä ja johdon apuna.

Wilcox ym. (2000: 9–10) erittelevät suhdetoiminnasta jopa 15 eri osa-aluetta. Suhteiden hoito eri yleisöihin, kuten joukkoviestimiin ja henkilöstöön, sekä julkisuuden saaminen yhteisön kannalta tärkeille asioille ovat ehkä itsestään selvimmät osa-alueet. Lisäksi suhdetoiminta voi sisältää esimerkiksi johdon konsultointia suhde- ja viestintäasioissa sekä tutkimusten tekemistä, joilla pyritään hahmottamaan yleisöjen käyttäytymistä ja asenteita yhteisöä kohtaan.

Suhdetoiminta on kunnille yhtä lailla tärkeää kuin yrityksille. Kun kunnat käyttävät aikaa profilointiin ja asettavat tavoitteita tavoitekuvan toteutumiseksi, yksi tätä edistävä tekijä on suhdetoiminta. Luoto (2000: 57–58) jakaa kuntien suhdetoiminnan suoraan ja epäsuoraan sekä sisäiseen ja ulkoiseen. Sisäinen suhdetoiminta kohdistuu henkilöstöön, ulkoinen muihin kunnan kannalta tärkeisiin yleisöihin.

Suhdetoiminnan yhteydessä puhutaan paljon erilaisista yleisöistä. Englanninkielisessä suhdetoimintaa kuvaavassa termissä yleisön käsite on vahvasti mukana (*Public Relations*). Käytän kuitenkin itse mieluummin termiä *kohde- ja yhteistyöryhmät* Åbergin (1997: 191)

suosituksen mukaan välttääkseni sekaannusta yleisön eri käsitteeseen joukkoviestinten yleisöistä puhuttaessa.

Juholin (1999a: 155) korostaa, että jokaisen yhteisön suhdetoiminnan ja ennen kaikkea viestinnän kannalta on elintärkeää olla tietoinen omista kohde- ja yhteistyöryhmistään. Nämä ryhmät ovat niitä, joita yhteisön toiminta koskee jollakin tapaa tai jotka ovat kiinnostuneita yhteisöstä ja sen toiminnasta. Åbergin (1997: 191) mukaan yhteistyöryhmän kanssa ollaan työhön liittyvässä yhteistyössä, kun taas kohderyhmien kanssa ei olla työyhteydessä, mutta ne ovat muuten yhteisölle tärkeitä. Kuntien kohdalla tätä eroa on mielestäni hieman vaikea tehdä. Milloin kuntalainen on yhteistyösuhteessa kuntaan, milloin taas kohderyhmäsuhteessa? Yleisesti ottaen kuntien kohde- ja yhteistyöryhmiä ovat esimerkiksi henkilöstö, joukkoviestimet, asukkaat, kunnan alueella vaikuttavat yritykset, muut kunnat ja valtio. Luoto (2000: 41) mainitsee kohde- ja yhteistyöryhmien määrän ja moninaisuuden olevan ongelma kuntien kohdalla ja muistuttaa priorisoinnin ja yhteystoiminnan suunnitelmallisuuden tärkeydestä. Kun yhteisöllä, kuten kunnilla, on selkeä käsitys kohde- ja yhteistyöryhmistään, sen on helpompi toimia niin normaaliaikana kuin poikkeustilanteissa. Kriisitilanteissa ei ole aikaa tehdä kohde- ja yhteistyöryhmien analyysejä.

Kohde- ja yhteistyöryhmät kuuluvat tärkeänä osana suhdetoiminnan lisäksi myös imagon ja maineen käsitteisiin sekä ajankohtaisten teemojen hallintaan. Fearn-Banks (1996: 2) painottaakin maineen merkitystä suhdetoiminnan käsitettä määritellessään. Hänen mukaansa suhdetoiminnan tarkoituksena on välttää kielteistä ja luoda myönteistä mainetta.

#### 2.4.4 Imago ja maine

Yhteisöjen viestintää käsiteltäessä kaksi tärkeää käsitettä ovat *imago* ja *maine*. Niitä on mielestäni olennaista käsitellä yhdessä, jotta niiden erot kävisivät parhaiten ilmi.



*Imagolla* tarkoitetaan Lehtosen mukaan mielikuvia, jotka voivat liittyä henkilöihin, organisaatioihin tai tuotteisiin. Imagoa ei tule käsittää pelkästään ajatuksissa nähtäviksi kuviksi, vaan siihen voi liittyä myös muita elementtejä, kuten ääniä, hajuja, laatuominaisuuksia, asenteita jne. (Lehtonen 1998: 134–135.) Taposen (1970: 11) mukaan imago on kohteesta ulkopuoliselle muodostuva ”mielikuva, joka koostuu kokemuksista, tiedoista, päätelmistä, asenteista, uskomuksista ja tunteista” (Taponen 1970: 11). Tällöin imago merkitsee henkilön tai ryhmän suhteellisen pysyvää reagoititapaa johonkin kohteeseen (Lehtonen 1998: 135). Ikävalko liittää imagon käsitteeseen identiteetin ja profiilin. Identiteetti lähtee yhteisöstä itsestään ollen sen olemus. Profiili taas on yhteisön itselleen asettama tavoitekuva. Kolmikosta imago merkitsee vastaanottajien saamaa mielikuvaa yhteisöstä. (Ikävalko 1996: 21.)

Aina kohteen ja siitä mielikuvan luovien ajatukset eivät kohtaa. Imagon käsitteeseen saattaakin liittyä usein tunne jonkin epämiellyttävän salailusta tai asioiden kaunistelusta. Periaatteena voi kuitenkin sanoa, että kaikesta huolimatta joku luo jostakin aina jonkin kuvan. Kriisin kohdanneesta yhteisöstä muodostavat kuvan ja mielipiteen sekä ne, jotka tuntevat yhteisön jo entuudestaan että ne, jotka eivät ole olleet aiemmin tekemisissä yhteisön kanssa (Lehtonen 1999: 11). Karvonen (2000: 55–59) korostaa, että parhaaseen lopputulokseen pääseminen edellyttää rehellisyyttä ja totuudenmukaisuutta sekä viestien ja toimien yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta.

Imagoon liittyy myös yhteisökuvan käsite. Yhteisökuva (käytössä on myös nimikkeet yrityskuva ja järjestökuva) tarkoittaa Åbergin (1997: 68) mukaan työyhteisöön liittyviä mielikuvia. Mielikuvat taas ovat ”ulkopuolisen tai työyhteisön palveluksessa olevan henkilön työyhteisöön, sen tuotteisiin, tai palveluihin liittyvien mielikuvien eli fasettien muodostama kokonaisuus” (Åberg 1997: 68). Yhteisökuvaa vastaava käsite on Luodon (2000: 69–72) ja Suomen Kuntaliiton (2001a: 37–38) käyttämä *kuntakuva*, joka syntyy teoista, viesteistä ja siitä, miltä kokonaisuus ”näyttää”. Luodon (2000: 69) mukaan ”kuntakuva syntyy ihmisen mielessä itsestään ja tiedon tai kokemuksen lisääntyessä se

täydentyä suuntaan tai toiseen”. Tietynlaisen kuntakuvan luominen tai sen muuttaminen kunnan kannalta myönteisemmäksi vaatii paljon aikaa ja myönteistä tietoa. Suomen Kuntaliitto (2001a: 38–39) painottaa tekojen merkitystä imagon syntymisessä, sillä tekojen täytyy vastata sitä mitä sanallisesti luvataan. Luoto (2000: 71) kritisoi myös monien kuntien kuvitelmaa voida ostaa itselleen hieno kuntakuva mainostoimistojen ja konsulttien avulla. Luoto käyttää tästä nimitystä kunnallissimonia. Sillä hän tarkoittaa, että kuntakuvaa ei voi ostaa, vaan se vaatii pitkäjännitteisyyttä ja profilointia. Kuntakuvan luominen on jatkuva prosessi ja tuloksia syntyy hitaasti, mutta ne ovat kestävämpiä jopa kriisitilanteissa.

Imagon rinnalla puhutaan myös yrityksen tai yhteisön *maineesta*. Karvosen (2000: 63–64) erittelee käsitteet etymologisesti: *imago* on yhteydessä visuaalisuuteen, kun taas *maine* liitetään puhumiseen ja kuulemiseen. Maine on sitä, mitä yhteisöstä sanotaan tai puhutaan. Maine on myös tietty käsitys tai mielipide yhteisöstä, joka syntyy yhteisöstä tulevien viestien, niin sanojen kuin tekojenkin, yhteisvaikutuksesta ja laadusta. Maine on kollektiivinen käsite, jonka useampi henkilö jakaa samasta kohteesta. (Karvonen 2000: 63–64.)

Aivan kuten imagon kohdalla, hyvä maine on pitkällisen työn tulos, ja sen voi saavuttaa vain koko yhteisön yhteistyöllä. Myös maine muodostuu siitä, miten yhteisö todellisuudessa toimii ja minkälaisia viestejä se antaa ulospäin, ei pelkästään tavoitteellisesta ja suunnitellusta viestinnästä. (Karvonen 2000: 69.)

Karvonen (2000: 69) toteaa, että hyvän ulkoisen maineen edellytys on yhteisön hyvä sisäinen maine, joka lähtee yhteisön sisäisestä keskinäisestä luottamuksesta toiminta- ja johtamistapoihin. Lehtonen (1999a: 20) käyttää julkisyhteisöjen yhteydessä erityistä termiä *sosiaalinen pääoma* (yritysten kohdalla vastaava termi on *mainepääoma*). Sillä hän tarkoittaa nimenomaan yhteiskunnan eri osapuolten välistä luottamusta, joka mahdollistaa viranomaisten toiminnan. Luottamuspulasta on seurauksena kriisi.

Yhteisön kohdatessa kriisin vuosien työn tuloksena saavutettu hyvä imago tai maine saattaa tuhoutua muutamassa hetkessä, tai kuten Ucelli (2002) toteaa, siinä ajassa mikä menee en kommentoi -lausunnon antamiseen. Toisaalta Åbergin (1997: 194) mukaan vuosien työn tuloksena saavutettu luottamus voi auttaa selviämään kriisien yli pienemmin vahingoin. Kummatkin käsitteet ovat siis kriisiviestinnän kannalta erittäin olennaisia.

#### 2.4.5 Teemat ja teemojen hallinta

Kriisiviestintään varautuessa on tärkeää toimia jo ennen kuin kriisi uhkaa tai on päällä. Yksi osa tätä ennakointia on kriisiviestintäsuunnitelmien teon ohella toiminta, jota kutsutaan *teemojen hallinnaksi* (engl. *issues management*). Tähän liittyvät myös käsitteet *teemat* (*issues*), *teemojen seuranta* (*issues scanning*) ja *teema-mainonta* (*issues advertizing*). Termeille ei ole vakiintuneita suomenkielisiä ilmaisuja, joten seuraan tässä yhteydessä Lehtosen (2002b) suomennoksia.

Koski (2001) määrittelee *teemat* (*issues*) kysymyksiksi tai aiheiksi, jotka kiinnostavat suurta yleisöä tai pienempiä osayleisöjä ja joihin liittyy ilmeinen konfliktin mahdollisuus yhteisön kannalta. Julkisyhteisöjen kohdalla tällainen teema voi olla esimerkiksi juomaveden laatuun tai viranomaistiedottamiseen liittyvä yhteiskunnallinen keskustelu (Lehtonen 1998: 126). Kitchen (1997: 213) siteeraama Henry Kissingerin lausuma kuvaa hyvin teemojen merkitystä kriisiviestinnälle: ”An issue ignored is a crisis ensured.”

Lehtosen (1998: 126) mukaan *teemojen hallinnalla* tarkoitetaan sitä, että organisaatio pyrkii seuraamaan tiedotusvälineissä tai jonkin osayleisön piirissä mielenkiinnon kohteeksi nousevien teemojen käsittelyä, jotka voivat vaikuttaa organisaation toiminnan edellytyksiin. Teemojen hallinnalla organisaatio myös osallistuu aiheesta käytävään julkiseen keskusteluun ja varautuu mahdollisen kielteisen julkisuuden vaikutuksiin.

Fearn-Banks (1996: 5–6) näkee teemojen hallinnan tärkeänä nimenomaan kriisien kannalta. Teemojen hallinnalla pystytään hänen mukaansa ennakoimaan ja tunnistamaan kriisejä sekä vähentämään niiden mahdollisuutta. Hän korostaa myös teemojen hallinnan olevan kaksisuuntaista viestintää yrityksen ja sen kohde- ja yhteistyöryhmien välillä. Kohde- ja yhteistyöryhmien määrittäminen tulee myös tätä kautta tärkeään asemaan (vrt. luku 2.4.3).

DeSanto (2001) näkee teemojen hallinnan ennemmin mahdollisuuksien kuin kriisien kannalta. Joukkoviestinten, yritysten ja viranomaisten tulee voida keskustella teemoista ennakoivasti, eikä vasta niiden kehityttyä kriiseiksi. Miller (1999) korostaa *kriisien hallintaa* jatkuvana prosessina. Hänen mukaansa kriiseihin varautumisen ja ohjeistojen päivityksen kannalta paras tapa on teemojen seuranta ja hallinta. Kriisien hallinta pitää sisällään etukäteen suunnitellut toiminta- ja johtamisstrategiat, joita tarvitaan kriisitilanteiden hoitamiseksi. Keskeisenä osana kriisinhallintaa on kriisiviestintä.

*Teemamainonta* eroaa Lehtosen (1998: 126) mukaan teemojen hallinnasta siten, että organisaatio osallistuu tärkeiden teemojen keskusteluun mainonnan avulla. Toisaalta Koski (2001) näkee teemojen hallinnan myös yleisön toimenpiteiden ohjailuna teemoihin liittyvän tiedottamisen avulla. *Teemojen seuranta* tarkoittaa Lehtosen (2002b) mukaan konkreettista toimintaa teemojen kartoittamisessa, eli informaation kokoamista esimerkiksi mediaseurannalla tai mielipidemittauksilla. Mediaseurannalla tarkoitetaan, että yhteisössä seurataan jatkuvasti median käsittelyssä olevia ja muita ihmisiä puhuttavia aiheita. Perinteisten viestintävälineiden lisäksi nykyisin on syytä muistaa Internetin merkitys. Sen avulla keskustelua on mahdollista käydä yhä laaja-alaisemmin ja yhä useampien osallistujien kesken, yhä useamman voidessa seurata keskustelun kehittymistä. Nykyisin myös aiheet, jotka aiemmin eivät saaneet suurtakaan julkisuutta eri viestintävälineissä, saattavat Internetin myötä muuttua teemoiksi, jotka saavat laajan yleisön huomion ja saattavat jopa ajaa aihetta koskevan organisaation kriisiin.

Huhtala ja Hakala (2007: 154) lisäävät mediaseurannan olevan yksi väline muodostaa tilannekuva kriisitilanteissa. Normaalioloissa mediaseurannalla arvioidaan heidän mukaansa organisaation näkyvyyttä mediassa, luodetaan toimintaympäristöä ja pidetään henkilökunta ajan tasalla julkisuuskuvasta ja -tavoitteista. Kriisitilanteissa mediaseurannan rooli muuttuu: sen avulla luodaan tilannekuva eri medioiden ja tietolähteiden perusteella, ja hyvin toteutettuna se tukee kriisinhallintaa. (Huhtala & Hakala 2007: 154.)

Kitchen (1997: 213) muistuttaa, että teemojen hallinta ei perustu pelkästään konflikteihin varautumiseen ja ennakoimiseen. Yhteisöiltä vaaditaan nykyään käyttäytymistä, joka osoittaa, että ne seuraavat yhteiskunnallisia aiheita ja kantavat niihin liittyvän vastuunsa. Yhä kapea-alaisempiin aiheisiin keskittyneet ryhmät asettavat yhteisöjen toiminnan tiukkaan tarkkailuun ja pakottavat yhteisöt seuraamaan ympäristöään ja yleisen mielipiteen muutoksia sekä viestimään ympäristönsä kanssa.

## 2.5 Viestinnän ammattilaiset Suomen kunnissa

Viestinnän ammattilaisista, kuten tiedottajista, tiedotus- ja viestintäpäälliköistä, tiedotus- ja viestintäsihteereistä tai viestintäosastoista ei ole olemassa virallisia tilastoja eikä saatavilla ole tarkkoja tietoja heidän määrästään Suomen kunnissa. Suomen Kuntaliiton (2005: 5) mukaan markkinoinnin ja viestinnän ammattilaisia on vain suurissa kunnissa, ja useimmat viestintätehtäviä hoitavat tekevät sen oman toimensa ohella.

Kunnallisen työmarkkinalaitos (2008) on tilastoinut palkat ammattinimikkeittäin vuodelta 2006 ja tässä tilastossa viestintäammattilaisiin viittaavia ammattinimikkeitä oli taulukon 2 mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan anna selkeää kuvaa siitä, kuinka monessa ja minkä kokoisissa kunnissa kyseisiä henkilöitä lopulta työskentelee.

**Taulukko 2.** Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008) tilasto viestinnän ammattilaisten määrästä ammattinimikkeittäin.

<i>Ammattinimike</i>	<i>Määrä</i>
Tiedottaja	123
Tiedotuspäällikkö	21
Viestintäpäällikkö	47
Tiedotussihteeri	32
Viestintäsihteeri	17
Viestintäassistentti	8
Viestinnän suunnittelija	7
Avustavat	57
<b>Yhteensä</b>	<b>312</b>

### 3 KRIISIVIESTINTÄ

Edelliset luvut ovat osoittaneet, että kriisiä edeltävä tilanne yhteisössä antaa viitteitä kriisin etenemisestä ja sujumisesta yhteisön kannalta. Kriisien aiheuttamat poikkeustilanteet ovat Juholinin (1999a: 151) mukaan ”ns. normaalitilan poikkeamia”, joissa viestinnän osalta pätevät samat peruseriaatteen kuin normaalitilan aikana. Onnistunut viestinnän suunnittelu näkyy niin hyvinä tuloksina sekä normaalitilassa että poikkeustilanteissa. Jos viestinnässä esiintyy ongelmia normaalitilassa, ongelmat korostuvat poikkeamien aikana. Avainasia yhteisön kaiken viestinnän kannalta on Juholinin mukaan viestinnän kytkeytyminen kiinteästi yhteisön arkitoimintaan ja johtamiseen, ns. strategisen viestinnän olemassaolo. (Juholin 1999a: 151.) Strategisen viestinnän lähtökohtia käsittelin aiemmin yhteisöviestintää käsittelevässä alaluvussa 2.4.2.

Flodin (1999:5) määrittelee kriisiviestinnän tiedon vaihdoksi, jota tapahtuu viranomaisten, organisaatioiden, joukkoviestintien sekä asiasta kiinnostuneiden yksilöiden ja ryhmien välillä ennen vaikeita yhteiskunnallisia koettelemuksia, niiden aikana ja niiden jälkeen. Yhteiskunta ymmärretään tässä yhteydessä laajemmin kuin valtio, yhteiskunta voi ulottua myös maan fyysisten rajojen ulkopuolelle.

Kuten edellinen Flodin määritelmä osoittaa, kriisiviestintä koostuu monesta eri osa-alueesta, joita käsittelen tässä luvussa. Aluksi määrittelen kriisin käsitteen, erilaiset kriisilajit ja kriisin vaiheet eri tutkijoiden näkökulmia vertaillen. Seuraavaksi paneudun kriisiviestinnän ominaisuuksiin, suunnitteluun ja ohjeistoihin. Yksi tärkeä osa kriisiviestintää Internetin kautta tapahtuva viestintä, sitä käsittelen omassa alaluvussaan. Kuntien kriisiviestinnästä ei ole juurikaan saatavilla tietoa, mutta käsittelen aihetta luvun loppupuolella. Lopuksi esittelen joukkoviestintien roolia kriiseissä, mikä on muuttunut yhä keskeisemmäksi nykyisin.

### 3.1 Kriisi

Suomen kielen perussanakirja (1980) määrittelee kriisin kärjistyneeksi, vaaralliseksi tilanteeksi, käänteeksi, käännekohdaksi tai murrokseksi. Kriittinen taas voi Nykysuomen sanakirjan mukaan tarkoittaa esimerkiksi ratkaisevaa tai käänteentekevää. Kriisin kohdanneen voi sanoa olevan tienhaarassa, jossa on mahdollista lähteä kahteen suuntaan: huonompaan tai parempaan.

Henriksson ja Karhu (2002: 17) lähestyvät kriisin käsitettä vertaamalla sitä muutoksen käsitteeseen. Heidän mukaansa muutos on prosessi, kun taas kriisi on äkillinen tilanne. Muutos on jossain määrin ennakoitavissa, kriisiä ei sen sijaan voi aina ennakoida. Muutos on luonteeltaan rakentava tai hajottava, kriisi lamauttava, pelottava tai aiheuttaa paniikkia. Muutos on hallittavissa, kun taas kriisi on mahdollista hallita vain erityisen kriisimallin avulla. Henriksson ja Karhu (2002: 7) mainitsevat tämän vuosituhannen alun kriisien taustatekijöinä erityisesti ”moraaliin, etiikkaan ja yhteiskunnalliseen vastuuseen liittyvät mainetekijät.”

Lehtonen (1999: 11) laajentaa edellä esitettyä ja hänen määritelmässään korostuvat yhteisöä uhkaavien tekijöiden lisäksi kriisin ennakoimattomuus ja nopeus:

”Organisaation kriisi on ennakoimaton, voimakkaasti organisaation toimintoihin vaikuttava tai niitä uhkaava nopeasti etenevä tapahtuma tai tapahtumien kulku, jolle on ominaista syiden, seurausten ja ratkaisukeinojen moniselitteisyys.”

Juholinin (2001: 227) mukaan kriisillä tarkoitetaan ”tapahtumaa tai prosessia, joka uhkaa yhteisön aineellisia tai aineettomia arvoja eli ihmisiä, kiinteistöjä, irtaimistoa tai yhteisön mainetta.” Kuten kaikista edellisistä määritelmistä käy ilmi, yhteisöjen kohdalla kriisillä ei tarkoiteta pelkästään suuronnettomuuksia tai katastrofeja. Kriisi voi olla myös tapahtuma, jossa ei ole ihmishenkiä vaarassa, mutta se voi olla jopa kuolettava yhteisölle esimerkiksi



maineen menetyksen takia. Käsittelen erilaisia kriisilajeja tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Lehtonen (1999: 16) huomauttaa, että kriisit ovat usein itse aiheutettuja ja niitä voidaan ennakoida. Varautuminen on kaiken perusta, myös onnettomuuksien varalta, jotka eivät aina anna ennakkovaroituksia.

### 3.2 Erilaiset kriisilajit

Erilaisista kriisilajeista on olemassa lähes yhtä monta jaottelutapaa kuin on tutkijoita ja asiantuntijoita. Jokainen jaottelee kriisit hieman eri lähtökohdista, käytännössä useimmissa toistuvat kuitenkin suurimmaksi osaksi samat kriisilajit, toinen vain jaottelee ne yksityiskohtaisemmin kuin toinen. Erittelen seuraavaksi muutamien tutkijoiden ja asiantuntijoiden tapaa jaotella kriisilajit, ja teen niistä lopuksi yhteenvedon, jota olen käyttänyt myös tutkimukseni kyselyssä.

Lehtonen (1999b: 17–19) nimeää kriisilajeiksi onnettomuudet ja luonnonmullistukset, rikokset ja vihamieliset teot, tapahtumat organisaation toimintaympäristössä tai henkilöstön piirissä sekä virheet tai häiriöt organisaation omassa tuotantoprosessissa. Kolme viimeisintä lajiryhmää kattavat hyvin laajasti monentyyppisiä kriisejä. Henriksson ja Karhu (2002: 25–28) listaavat kriisilajit hieman samaan tyyliin: onnettomuudet, väkivalta, henkilöstökriisit, talouskriisit, toimialakriisit ja julkisuuskriisit. Näiden pääkategorioiden lisäksi he luettelevat lukuisia alakohtia ja esimerkkejä siitä mitä kriisejä kukin ryhmä voi pitää sisällään.

Juholin (2001: 230–231) esittelee kaksi eri tapaa tehdä jako kriisilajeista, joissa toisessa lähdetään siitä, onko kyseessä sisäiset tai ulkoiset kriisit, ja toisessa siitä, ovatko uhat ja vaikutukset aineellisia vai aineettomia. Sisäiset ja ulkoiset kriisit voivat kohdistua ja koskea

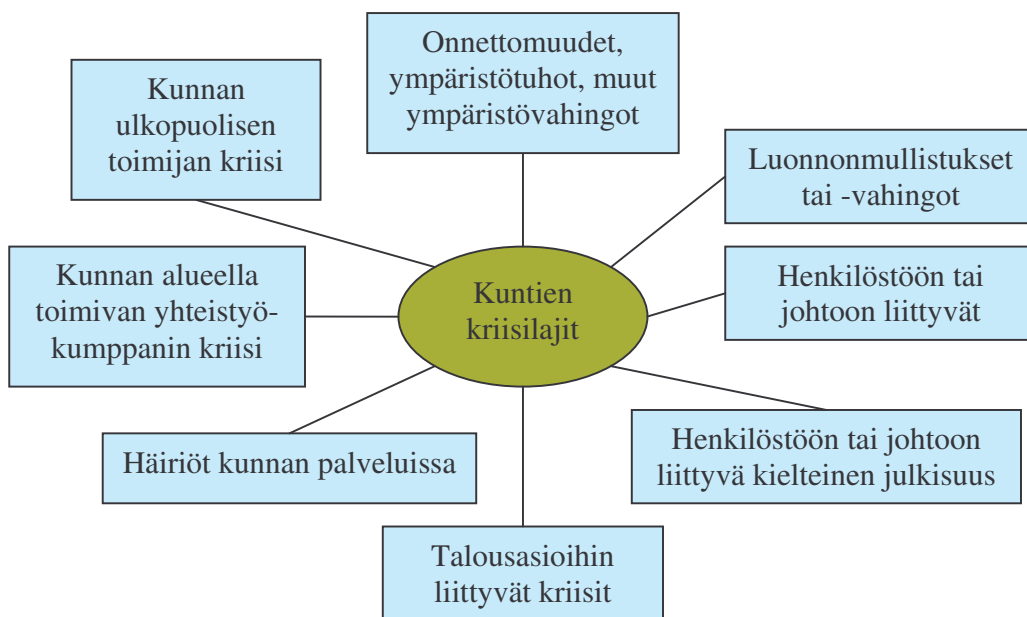
henkilöstöä, johtoa, asiakkaita ja yhteistyökumppaneita, yritystä tai yhteisöä itseään, toimintaa ja prosesseja, tuotteita ja palveluita tai toimialaa yleensä. Aineellisia ja aineettomia uhkia tai vaikutuksia voivat aiheuttaa esimerkiksi ulkoiset taloudelliset hyökkäykset, sisäiset taloudelliset ongelmat, ulkoiset informaatiohyökkäykset, suurvahingot ja onnettomuudet, väkivaltatilanteet, toiminnan tai tuotteiden häiriöt ja vauriot, sairaudet tai menehtyminen, psykologiset syyt, kuten vahingoittavat puheet/julkisuus tai skandaalit. Jako aineellisiin ja aineettomiin uhkiin perustuu Pauchant ja Mitroffin (1992, Juholinin mukaan 2001: 230–231) luokitteluun kriisilajeista, joihin Juholin on tehnyt muutaman lisäyksen: väkivaltatilanteet, skandaalit.

Edellä mainitut jaottelut ovat hyvin samantyyllisiä ja vaihtelevat lähinnä laajuudessaan. Fearn-Banksin (1996: 35–127) käyttämä jako sen sijaan eroaa jonkun verran edellisistä. Hän listaa kriisilajeiksi huhut (*rumor*), tuotteisiin kohdistuvat kriisit (kuten väärentäminen, *product tampering crises*), ympäristöön liittyvät kriisit (*enviromental crises*), luonnonmullistuksiin ja -tuhoihin liittyvät kriisit (*natural disasters*), väkivaltaan liittyvät kriisit (*crises of violence*) sekä kuuluisuuksiin tai kuuluisiin tuotemerkkeihin liittyvät kriisit (*celebrities and crises*). Fearn-Banksin jaottelussa korostuvat yritysmaailman lähtökohdat ja amerikkalainen näkökulma kriiseihin.

Huhtala ja Hakala (2007: 61) toteavat, että syyskuun 11. päivänä 2001 tapahtuneet terrori-iskut Yhdysvalloissa muuttivat viimeistään käsityksen kriiseistä. Siihen asti kriisi oli ymmärretty lähinnä sotatilana tai sodan uhkana. Kaukana Suomesta tapahtunutta terrori-iskua ei myöskään osattu pitää uhkana Suomelle, mikä oli virhearvio Huhtalan ja Hakalan mukaan strategiselta poliittiselta johdolta; tavallinen kansalainen koki tilanteen omakohtaisemmin, mukana olisi hyvin saattanut olla länsimaalaisia tai suomalaisia, ja toisaalta pohdittiin vastaavan tapahtumista lähempänä Suomea ja jopa maassamme. (Huhtala & Hakala 2007: 61.) Toisaalta viestinnänvälitys esiintyi ensimmäistä kertaa erilaisena verrattuna aiempiin katastrofeihin, kun tapahtumia seurattiin suorien lähetysten välityksellä ympäri maailmaa. Viestinnän reaaliaikaisuus siirtyi tuolloin uudelle tasolle.

Vuoden 2001 jälkeen toinen merkittävä tapahtuma, mikä muutti lopullisesti käsityksen kriisiviestinnän merkityksestä, oli Aasian hyökyaaltokatastrofi 2004, jonka viestintätoimenpiteet epäonnistuivat monilta, hyvin ratkaisevilta osin, eikä pelkästään Suomessa. Ruotsissa kritiikki viranomaisten toimenpiteitä kohtaan oli vielä ankarampaa.

Olen tehnyt edellisten jaotteluiden perusteella yhteenvedon eri kriisilajeista ja soveltanut sen erityisesti kuntia ajatellen. Jaottelussa on kahdeksan ryhmää, joista yhteenvedo on esitelty kuviossa 3.



**Kuvio 3.** Kuntien kriisilajit.

Ryhmästä *onnettomuudet, ympäristötuhot tai muut ympäristövahingot* voisi mainita esimerkkinä vuonna 2004 sattunut bussionnettomuus Konginkankaalla, jossa menehtyi 23 matkustajaa. Kriisillä ei varsinaisesti ollut tekemistä kyseisen kunnan kanssa, mutta

tapahtuman jälkeen kunta oli välillisesti valtavan huomion keskipisteessä. Myyrmannin kauppakeskuksessa vuonna 2002 sattuneessa räjähdyksessä joutuivat koetukselle useamman kunnan eri toimialat, kuten pelastustoimi ja sosiaali- ja terveystoimi. Tähän ryhmään voi laskea kuuluvaksi myös loppuvuodesta 2007 Nokian kunnassa sattuneen vesijohtoveden saastuminen, joka paisui merkittäväksi ja pitkäkestoiseksi kriisiksi muutamassa päivässä. Kriisiä pahensivat tiedotuksen hitaus ja laajuuden riittämättömyys.

Toisen ryhmän muodostavat *luonnonmullistukset tai muut luonnon aiheuttamat vahingot*. Suomen vaihtelevat vuodenaajat ovat yksi esimerkki, joista saattaa aiheutua poikkeuksellista viestintätarvetta ja jotka saattavat laajentua kriiseiksi riittämättömien toimenpiteiden seurauksena. Pakkaset, myrskyt tai kuumuus ovat tällaisia tilanteita. Myös tekniset ongelmat voi laskea tähän ryhmään riippuen niiden aiheuttajasta: luonnon tai sään aiheuttamat sähkökatkokset ovat yksi esimerkki tästä. Yksi mittavimmista luonnon aiheuttamista kriiseistä, joka kosketi myös lukuisia suomalaisia, oli vuonna 2004 hyökyaallon aiheuttama katastrofi Kaakkois-Aasiassa. Vaikka nämä tapahtumat eivät sattuneetkaan minkään suomalaisen kunnan alueella, tapaus kosketi lukuisia kuntia menehtyneiden myötä. Tapaus oli myös esimerkki kriisiviestinnän puutteellisuudesta ja sen aiheuttamista vahingoista.

Kolmannen ryhmän muodostavat *henkilöstöön tai johtoon liittyvät kriisit*, kuten vakavat sairastumiset, kuolema tms. Henkilöstön ja johdon lisäksi tähän ryhmään kuuluvat myös esimerkiksi jossain oppilaitoksessa sattuneet vakavat sairastumiset tai epidemiat, jotka saattavat jopa uhata ihmishenkiä.

Neljäs ryhmä liittyy myös henkilöstöön tai johtoon: *henkilöstöön tai johtoon liittyvä kielteinen julkisuus*, kuten rikosepäilyt tai -syytteet, häirintä- tai kiusaamistapaukset, henkilökohtaiset ongelmat tms. Kunnan johto tai sen henkilöstöön kuuluva henkilö saattaa joutua esimerkiksi epäilyksi lahjusten ottamisesta tai huonoon valoon henkilökohtaisten ongelmien vuoksi.

Viides ryhmä koostuu *talousasioihin liittyvistä kriiseistä*. Monet kunnat kamppailevat talousasioiden kanssa, tähän ryhmään voivat kuitenkin kuulua myös erilaiset virheet talousasioissa tai muutokset kunnan kohde- ja yhteistyöryhmien toiminnassa, mitkä aiheuttavat taloudellisia vaikeuksia myös kunnalle. Tästä käytännön esimerkkinä voi mainita vuonna 2007 tapahtumat Kemijärvellä ja Kotkassa, jossa suuri yritys päätti lakkauttaa tehtaiden toiminnan. Tällä oli suuri vaikutus kyseisten kuntien toimintaan, sillä tehtaat olivat olleet merkittävä työllistäjä kunnan alueella.

Kuudes ryhmä koostuu *häiriöistä kunnan palveluissa*. Näistä esimerkkeinä ovat esimerkiksi tulipalot, häiriöt veden-, sähkön- tai lämmönjakelussa, lakot jne. Yksi esimerkki tästä on vuoden 2007 syksyllä koko Suomea uhannut terveydenhoitajien joukkoirtisanoutumiset, jonka seurauksena koko julkinen terveydenhuolto joutui vakavan kriisin partaalle.

Seitsemännen ryhmän muodostaa *kunnan alueella toimivan yhteistyökumppanin kriisi*, jolla on ollut vaikutusta myös kunnan toimintaan (tai muu kunnasta johtumaton tapahtuma, joka on vaikuttanut kunnan toimintaan). Tähän pätee esimerkkinä sama tehtaiden lakkauttamista koskeva tapaus, joka mainittiin viidennen ryhmän kohdalla.

Kahdeksas ryhmä koostuu *kunnan ulkopuolisen toimijan aiheuttamasta hyökkäyksestä, selkkauksesta, häiriöstä tms.*, joka on vaikuttanut voimakkaasti kunnan toimintaan. Tähän voisi laskea mukaan myös esimerkiksi naapuri- tai lähikunnassa, mahdollisesti jopa muualla Suomessa toisen kunnan kokema kriisi, jolla ollut vaikutusta myös oman kunnan toimintaan. Yksi esimerkki tästä on Tuusulan Jokelassa vuonna 2007 sattunut ampumavälikohtaus, jossa koulun oppilas surmasi opettajan ja useita oppilaita. Tapaus sai aikaan muidenkin kuntien kouluissa uhkailuja vastaavasta.

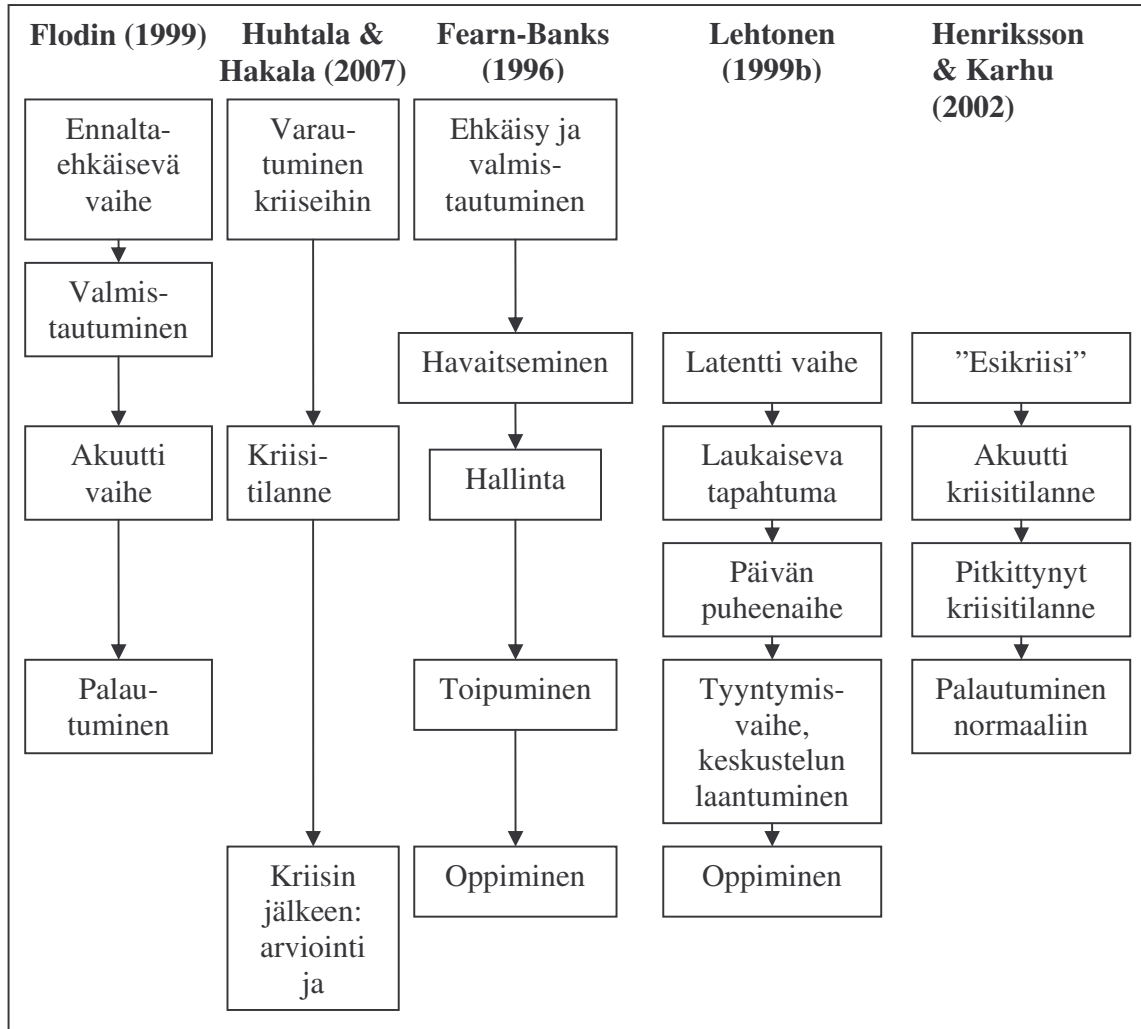
Kuten eri esimerkeistä käy ilmi, kriisit saattavat liittyä moneen eri asiaan, eikä niitä aina voi sijoittaa vain yhteen ryhmään. Jaottelun avulla on kuitenkin pyritty osoittamaan, miten

monia erilaisia kriisejä on olemassa ja miten paljon mahdollisten kriisilajien määrään vaikuttavat esimerkiksi kuntien toimintaympäristö, niiden alueella toimivat yritykset ja muut kohde- ja yhteistyöryhmät, sijainti maantieteellisesti, liikenteellisesti jne. Näihin kaikkiin tulisi myös varautua kriisiviestinnän osalta, jokaisen ryhmän mahdolliset kriisit tarkasti läpikäyden ja niihin toimintaohjeet laatien. Tästä lisää kriisiviestinnän suunnittelua ja ohjeistoa käsittelevissä alaluvuissa 3.5 ja 3.6.

### 3.3 Kriisin vaiheet: ennusmerkeistä laantumiseen

Kriisiviestintää käsittelevän kirjallisuuden perusteella yhteisöjä koskevat kriisit voidaan jakaa eri vaiheisiin, lähteestä riippuen neljään tai viiteen vaiheeseen. Kriisin voisi kuvata hyökyaalloksi, joka kasvaa kasvamistaan, kunnes se osuu rantaan ja hiipuu takaisin mereen. Lehtonen (1999b: 22–25) vertaa kriisiä vierivään lumipalloon. Eri tutkijat määrittelevät vaiheet hieman eri nimillä, pääasiassa niissä toistuvat kuitenkin samat ajalliset vaiheet. Eri tutkijoiden näkemykset olen tiivistänyt kuvioon 4.

Flodin (1999: 11–12) jakaa kriisin vaiheisiin muusta kirjallisuudesta poiketen kriisinhallinnan näkökulmasta. Hänen esityksessään ensimmäisenä on *ennaltaehkäisevä vaihe* (*förebyggande fas*), jossa kriiseihin valmistaudutaan pitkällä tähtäimellä. Viestinnän osalta tämän vaiheen tehtäviin kuuluu esimerkiksi puhelin- ja tietoverkkoyhteyksien rakentaminen kriisitilanteiden varalta. Toinen vaihe liittyy *valmistautumiseen* (*förberedande fas*), ja tähän vaiheeseen lasketaan esimerkiksi varsinainen kriisiviestinnän suunnittelu. Kolmannessa vaiheessa kriisi on *akuutissa vaiheessa* (*akutfas*), jossa edellisten vaiheiden toiminta tulee käytännön testiin. Neljäs vaihe, *palautuminen* (*återhämtning*), käsittää toimet, joita tarvitaan normaaliin toimintaan palaamiseksi.



**Kuvio 4.** Eri tutkijoiden näkemyksiä kriisin vaiheista.

Fearn-Banks (1996: 2) listaa kriisin ensimmäisiksi vaiheiksi *ehkäisy* ja *valmistautumisen* (*prevention/preparation*), joita voi verrata Flodin vaiheeseen valmistautuminen (*förbererande fas*). Ehkäisyllä Fearn-Banks tarkoittaa teemojen seurantaa (ks. luku 2.4.5) ja tärkeiden avainyleisöjen kanssa käytävää viestintää, jolla voidaan ehkäistä kriisien syntymistä tai vähentää kriisien aiheuttamaa vahinkoa. Valmistautumisella hän tarkoittaa kriisiviestinnän suunnittelemista kriisien varalle. Myös Huhtala ja Hakala (2007: 169)

huomioivat kriiseihin varautumisen, johon kuuluu ohjeiden ja suunnitelmien teko ja ajan tasalla pitäminen, säännöllinen harjoittelu ja uusien työntekijöiden koulutus, valmiiden kriisitiedote- ja verkkosivupohjien sekä yhteystietokorttien muotoilu etukäteen, sekä teknisten välineiden ja tietokanavien toimivuuden ja kapasiteetin säännöllinen testaus.

Muussa kirjallisuudessa vaiheet kuvataan hyvin toistensa kaltaisesti, joskin niidenkin välillä on eroja. Lehtonen (1999b: 23b) kutsuu varsinaisen kriisin ensimmäistä vaihetta *latentiksi*, Henriksson ja Karhu (2002: 31) ”*esikriisiksi*”. Fearn-Banks (1996: 2) käyttää nimitystä *havaitseminen (detection)*. Vaiheelle on tyypillistä, että ilmassa on heikkoja signaaleja uhkavasta kriisistä.

Lehtosen (1999b: 23) listassa toista vaihetta kutsutaan *laukaisevaksi tapahtumaksi* ja kolmatta vaihetta *päivän puheenaiheeksi*. Laukaisevan vaiheen seurauksena aihe nousee uutiseksi ja saa yleisön mielenkiinnon heräämään. Päivän puheenaihe -vaiheessa aihe on median aktiivisessa käsittelyssä, ja yleisö haluaa siitä lisätietoa. Henriksson ja Karhu (2002: 31) käyttävät vastaavista vaihteista nimityksiä *akuutti kriisitilanne* ja *pitkittynyt kriisi*. Pitkittyneellä kriisillä he tarkoittavat tapauksen käsittelyn jatkumista tiedotusvälineissä esimerkiksi uusien paljastusten, tulkintojen ja arvioiden myötä. Huhtalan ja Hakalan (2007: 169) toinen kriisivaihe on itse kriisitilanne, jossa ryhdytään kriisitilanteen vaatimiin toimenpiteisiin aiempien suunnitelmien pohjalta. Fearn-Banksin (1996: 3) vaiheissa kriisin akuuttivaihe kantaa nimeä *hallinta (containment)*, jolla hän viittaa toimiin kriisin vaikutusten minimoimiseksi.

Lehtosen (1999b: 23) kaksi seuraavaa vaihetta ovat *tyyntymisvaihe* ja *keskustelun laantuminen*. Keskustelu aiheen ympärillä laantuu ja siirtyy yleisemmälle tasolle. Hän kuitenkin muistuttaa, että aihe saattaa nousta vielä uudelleen keskustelun ja kriisin aiheeksi myöhemmin jälkikäsitteilyn edetessä. Henriksson ja Karhu (2002: 32) nimittävät tätä vaihetta yksinkertaisesti *palautumiseksi normaaliin*, Fearn-Banks (1996: 3) vastaavasti *toipumiseksi (recovery)*.



Fearn-Banksin (1996: 3) listaamat vaiheet sisältävät vielä kohdan *oppiminen (learning)*. Tällä hän tarkoittaa sitä, kuinka kriisin jälkeen otetaan oppia tapahtuneesta: tutkitaan ja määritellään tappiot ja mahdolliset edut sekä parannuksen kohteet kriisiviestinnässä. Huhtala ja Hakala (2007: 170) korostavat arvioinnin ja seurannan merkitystä kriisin jälkeen. He jakavat arvioinnin kolmeen osa-alueeseen: itsearviointi (oman toiminnan arviointi jo kriisin aikana ja sen jälkeen), vertaisarviointi (eri organisatoristen toimijoiden keskinäisen toiminnan vertailu) ja ulkoinen arviointi (tekijänä ulkopuolinen puolueeton taho). Myös Lehtonen (1999b: 130–131) mainitsee kriiseistä oppimisen tärkeänä osana kriisinhallintaa.

### 3.4 Kriisiviestinnän ominaisuudet

Jokainen yhteisö voi kohdata mitä erilaisimpia kriisejä, ja niihin vastaaminen vaatii erilaisia toimintatapoja kriisin luonteesta riippuen. Vaikka kriisiviestinnän kirjallisuudessa esitellään erilaisia jakoja kriisilajeista ja kriisin vaiheista, ovat kaikki asiantuntijat yhtä mieltä kriisitiedottamisen tärkeimmistä ominaisuuksista: *nopeudesta, rehellisyydestä ja oma-aloitteisesta pyrkimyksestä dialogiin kriisin eri osapuolien kanssa* (esim. Lehtonen 1999: 11, 135–136; Regester 1990: 109–110).

Nopeus on tärkeää maailmassa, jossa uutisvälitys on ympärivuorokautista ja maailmanlaajuista. Tietoverkot ovat täysin riippumattomia lähetys- tai painoajoista, jolloin uutinen on kaikkien selattavissa siinä ajassa, kun toimittajalta menee sen kirjoittamiseen ja verkkoon laittamiseen. Myös televisiolla ja radiolla on nykyään jo kymmeniä uutislähetyskäsä päivässä, jolloin vähäisinkin uusin tieto on hyvin nopeasti ihmisten käytettävissä. Kriisit ovat usein hyvin myyviä uutisia, ja kuten Juholin (1999a: 162) toteaa, ”nopeimmat voittavat eniten” joukkoviestinten välisessä kilpailussa. Nopea reagointi kriisin alkuvaiheessa edellyttää yhteisöltä tällaisia tilanteita varten tehtyä suunnitelmaa ja sen

toimimista todellisessa tilanteessa; kriisiä hoitavan ryhmän tulee saada nopeasti yhteys toisiinsa, ja työnjaon tulee olla selvä heti alusta asti.

Huhtala ja Hakala (2007: 174) toteavat, että nykyisin kansalaiset ja toimittajat odottavat, että vastuunkantaja tulee esiin heti, kun kriisi on puhjennut. Jonkun täytyy uskaltaa ottaa vastuu ja ryhtyä toimiin viipymättä. Ei riitä, että esimerkiksi vastuussa oleva viranomainen tulee julkisuuteen itse valitsemanaan aikaan ja omien asiantuntijoiden voimin. Jos tiedottamisen kanssa viivyttelee, toimittajat ovat ehtineet jo etsiä tietolähteet, joilla ei kuitenkaan useinkaan ole olennaisinta tietoa puhjenneesta kriisistä. Huhtala ja Hakala korostavat myös sitä, että esimerkiksi katastrofitilanteissa asianomaiset eivät saa viestintävälineiltä kaikkea tarvitsemiaan tietoja esimerkiksi onnettomuustilanteista pelastautumisesta, vaan nämä tiedot heidän tulee saada viranomaisilta. (Huhtala & Hakala 2007: 173–174.)

Lehtonen (1999: 54, 133) toteaa, että kriisin ensi hetkien toimintatavat määrittävät pitkälle yhteisön aseman kriisin käsittelyssä jatkossa. Kriisin ensimmäisten tuntien aikana faktatietoa on usein vain vähän käytettävissä samalla kun paine joukkoviestinten puolelta on suurin. Tässä vaiheessa on tärkeintä estää huhujen, arvailujen ja väärrien tietojen syntyminen ja vastata joukkoviestinten tiedontarpeeseen kertomalla oma-aloitteisesti se, mikä on oikeaa tietoa: mitä on tapahtunut, mihin toimiin on ryhdytty ja milloin asiasta on saatavilla lisää tietoa. Lisäksi on hyvä täyttää tietotyhjiötä taustatiedoilla, joita tietää toisen osapuolen tarvitsevan joka tapauksessa, esimerkiksi yleisillä tiedoilla yhteisöstä. Tällä estetään väärät tiedot ja niiden usein mahdoton oikominen jälkeenpäin.

Onnettomuustutkintakeskuksen johtajana työskennellyt Kari Lehtola (1999: 92) huomauttaa, että kriisin ensi hetkinä ”ei ole syntiä ottaa miettimisaikaa”, joka käytetään tietojen etsimiseen ja tapahtuneen kartoittamiseen. Lehtonen (1999: 54, 133) ja Regester (1990: 104) muistuttavat, että tietotyhjiötä ei myöskään kannata täyttää spekuloinneilla

tapahtuneesta tai arvailuilla; jos jotakin ei tiedä, sen voi reilusti todeta ja pyrkiä ottamaan sitten asiasta selvää.

Yhteenvetona voikin todeta, että mitä nopeammin kriisin saa omaan hallintaan, sitä nopeammin kriisin on mahdollista laantua. Oma-aloitteisella tietojen välityksellä ja keskusteluyhteyksien avoinna pitämisellä ohjaket pösyvät omilla käsissä ja kriisistä voidaan selvittää vähemmän vaurioin kuin salailuun perustuvalla taktiikalla. Toimittajat tarvitsevat tietoa uutisia varten, ja vaikka tietoa ei olisi tarjolla yhteisöltä itseltään, toimittajat muodostavat käsityksen tilanteesta muiden lähteiden perusteella ja kirjoittavat uutisen sen pohjalta. Tässä tapauksessa vaarana on väärän ja yhteisön kannalta haitallisen tiedon pääseminen julkisuuteen ja kriisin syveneminen.

Lehtosen (1999: 135–136, 148) mukaan pahinta, mitä voi tehdä, on valehdella, sillä totuus tulee aina lopulta esille. Tämän seurauksena kriisin käsittely joukkoviestimissä jatkuu viikosta, kuukaudesta tai jopa vuodesta toiseen aiheuttaen yhä suurempaa vahinkoa yhteisölle. Valehteleminen ja siitä kiinni jääminen aiheuttaa myös luottamuspujan kriisin eri osapuolien välille; yhteisön tuottamaa tiedon todenmukaisuutta epäillään aina vastedes. On kuitenkin tehtävä ero valehtelemisen ja eettisesti oikeaksi koetun tietojen jakamisen pitkittämisen välillä. Lehtola (1999: 93) mainitseekin tästä esimerkkinä merionnettomuuden, jossa oli tärkeää saada omaisille tieto menehtyneistä ennen kuin tapahtumasta tiedotettiin joukkoviestimille.

Kuntaliiton (2001a: 41) ohjeissa todetaan, että ”onnettomuuden uhreilla ja heidän omaisillaan on oikeus kieltäytyä haastatteluista, valokuvauksesta ja muusta julkisuudesta niin halutessaan.” Toisaalta voi olla vaikeaa määritellä, missä tilanteessa tietojen salaaminen on hyväksyttävää. Lehtonen (1999: 124–126) toteaa, että ”organisaatiotaan puolustavalla johtajalla, virkamiehellä tai poliitikolla on joskus taipumus yliarvioida oma hyvä tarkoitus ja vähätellä käyttämiensä menetelmiensä arveluttavuutta”.

Hyväksyttävyyden periaatteena on yleisön suhtautuminen asiaan: jos käytetyt menetelmät loukkaavat yleisön oikeustajua, eivätkä ole reiluja ja tasapuolisia, toiminta on tuomittavaa tai ainakin arveluttavaa (Lehtonen 1999: 125). Raittilan (1996: 182–186) mukaan joukkoviestinten rooli järkyttävien tapahtumien uutisoinnissa ei ole pelkästään tiedonvälittäjänä toimiminen, vaan myös terapeutin rooli ja kansalaisten surutyöhön osallistuminen.

Hoffman (2001) muistuttaa asioiden tärkeysjärjestyksestä kriisien aikana: ensin tulevat ihmiset, sitten ympäristö ja vasta viimeisenä tapahtuneen vaikutukset yhteisölle. Lehtosen (2002b) mukaan yhteisön odotetaan tiedonjakamisen lisäksi osoittavan myötätuntoa ja toimivan kuten ”kunnan kansalaisen” kuuluu toimia. Vastuunsa tunteva yhteisö osoittaa ymmärrystä vastapuolta kohtaan myös tilanteissa, joissa se ei pidä itseään syyllisenä.

### 3.5 Kriisiviestinnän suunnittelu

Kriisiviestinnän suunnittelulle on monia syitä. Hyvällä suunnittelulla säästää aikaa kriisitilanteiden puhjettua. Suunnittelu on myös työkalu, jonka avulla voidaan määritellä kriisiviestinnän mahdollisuuksia ja rajoituksia. Sen tarkoituksena on myös lisätä yhteisön kaikkien jäsenten tietoisuutta kriisien mahdollisuudesta, mutta myös osoittaa yhteisön valmistautuneisuus kriiseihin ja kriisiviestintään. (Flodin 1999: 29–30.) Suunnittelun tulokset kootaan erityiseen kriisiviestinnän ohjeistoon. Ohjeiston sisältöä käsittelemme tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Kriisiviestinnän asiantuntijat korostavat, että kriisiviestinnän edellytykset luodaan etukäteen valmistautumisella ja etukäteissuunnittelulla. Kriisejä ajatellen Regester (1990: 58) suosittelee perustamaan erityisen *kriisinhallintaryhmän*, jonka yhtenä osana on kriisiviestinnästä vastaaminen. Kriisitilanteissa on tärkeää, että kaikkiin vaadittuihin tehtäviin on määritelty henkilöt etukäteen ja että he tietävät vastuualueensa.

Kriisinhallintaryhmän yhtenä tehtävänä on laatia kriisien varalle kirjallinen toimintasuunnitelma, joka ei kuitenkaan saa olla liian monimutkainen tai pitkä (Regerster 1990: 68). Vaikka kriisinhallintaryhmä johtaakin toimintaa kriisitilanteissa, Juholin (1999b: 156) huomauttaa henkilöstön olevan avainasemassa näissä tilanteissa. Henkilöstö viestii yhteisöstä ulospäin virallisesti ja epävirallisesti kriisitilanteissakin, ja siksi on tärkeää taata hyvällä tiedonkululla kaikkien yhteisöstä lähtevien viestien johdonmukaisuus ja yhtenäisyys. Yhteistyö henkilöstön kanssa edesauttaa kriiseistä selviytymistä. (Juholin 1999b: 156.)

Yksi kriisinhallintaryhmän tärkeimpiä tehtäviä on ehkäistä ennakolta kriisien syntyminen (Regerster 1990: 62). Lehtonen (1999b: 129–130) korostaakin tällaisen proaktiivisen eli ennaltaehkäisevän kriisitoiminnan olevan vaativin osa kriisinhallintaa. Tässä tulevat esiin aiemmin esille ottamani kohde- ja sidosryhmien tunteminen ja hyvät suhteet niihin, ajankohtaisten teemojen ja niissä piilevien uhkaavien kriisien seuranta sekä yhteisön arvot ja periaatteet, jotka heijastuvat imagossa ja maineessa.

Juholin (2001: 236) jakaa kriisinhallintaryhmän johtoon, asiantuntijoihin ja viestinnästä vastaaviin. Regersterin (1990: 59) mukaan johdon tulisi koostua suhteellisen korkean tason johtajista ja muista vastuunalaisista ammatti-ihmisistä. Lehtonen (1999: 144) taas korostaa eri osaamisalueita: teknistä, talous-hallinnollista, viestiyhteyksien, tiedottamisen (media- ja sidosryhmäsuhteiden) sekä juridista asiantuntemusta. Ryhmän johtajia valitessa tulee ottaa huomioon kriisitilanteiden olosuhteet: kriisit vaativat nopeaa päätöksentekoa, rauhallisuutta ja selkeää ilmaisukykyä (Regerster 1990: 59). Lausuntojen ja haastattelujen antajien täytyy olla vakuuttavia myös paineen alla toimiessaan. Lausuntojen antaminen on syytä keskittää yhdelle henkilölle, mieluiten johtotason henkilölle, sillä tämä luo luottamusta. Tarvittaessa voidaan käyttää muita asiantuntijoita, mutta pääviestien on hyvä tulla yhdeltä, samalta henkilöltä koko kriisin ajan. (Fearn-Banks 1996: 20.)

Flodin (1999: 51–54) esittää esimerkin kriisitilanteen viestintäosastosta. Osaston tehtävinä on arvioida tiedon tarvetta ja tarjonnan määrää, tuottaa viestejä ja hallita sekä tulevaa että lähtevää tietoa. Flodinin mukaan viestintäosaston olisi hyvä koostua useista eri osista. Johto valvoo muiden osien toimintaa ja on vastuussa viestinnästä. Analyyseihin keskittynyt yksikkö kerää tietoa ja analysoi eri osapuolien tiedon tarvetta. Aineiston tuotantoon keskittynyt yksikkö laatii johdon päätöksien ja analyysiryhmän tietojen perusteella konkreettisen materiaalin tiedonlevitykseen ja muille yksiköille. (Flodin 1999: 51–54.)

Oman ryhmänsä muodostavat mediasuhteista vastaavat. He ovat yhteydessä mediaan ja hoitavat käytännön asioita, kuten järjestävät tiedotustilaisuuksia, kuljetuksia ja tapahtumapaikan esittelyä, mahdollisia tulkkauspalveluita, päivittävät www-sivuja yms. Mediayksikkö seuraa myös tilanteen raportointia joukkoviestimissä ja raportoi tästä analyysiyksikölle. (Flodin 1999: 51–52.)

Yksi ryhmä vastaa kysymyksiin vastaamisesta ja tiedonjakamisesta kohde- ja yhteistyöryhmille sekä muille, joita aihe koskettaa ja kiinnostaa. Flodin korostaakin näiden ryhmien määrittelyn tärkeyttä ja sitä, kuinka kiinnostuneiden ryhmä vaihtelee kriisitilanteiden mukaan. (Flodin 1999: 52, 13–14.)

Oman ryhmänsä vaativat myös henkilöstön ja muiden viranomaisten tiedonkulusta vastaavat. On tärkeää, että yksi yksikkö kirjaa ylös kaikki kriisin aikana tehtävät toimenpiteet. Tämä helpottaa kaikkien toimien yhtenäisyyttä ja myöhemmin kriisin laannuttua toimien analysoimista ja arvioimista. (Flodin 1999: 52–53.)

Flodin (1999: 54) nimeää vielä monikulttuurisesta palvelusta vastaavan ryhmän. Ryhmä vastaa käänöksistä ja tulkkauksista, mutta myös laajemmasta kulttuuritaustojen huomioimisesta ja niiden vaikutuksesta viestintään. Esimerkiksi syksyllä 2002 Vantaalla ja Nurmijärvellä järjestetyssä poikkeustilaharjoituksessa kävi ilmi, että lisääntynyt maahanmuuttajien määrä vaatii riittävän selkeitä ohjeita myös näille ryhmille.

Maahanmuuttajien aikaisemmat kokemukset poikkeustilanteista, joissa he olivat joutuneet jättämään kotinsa, aiheutti hätäännystä, evakuoinnista kieltäytymistä ja vaikeuksia kielen kanssa. (Helsingin Sanomat 2002: A6). Muita viestinnässä huomioitavia erityisryhmiä ovat esimerkiksi kuulo-, näkö- ja kehitysvammaiset, lapset ja vanhuksset.

Aina ei tietenkään tarvita näin massiivista koneistoa kriisinviestinnän hallintaan, mutta esimerkki osoittaa, miten monia tehtäviä kriisiviestinnässä on ja miten tehtävien jakamiseen useiden henkilöiden kesken on varauduttava. Mitä mittavampi kriisi, sitä enemmän kaivataan asiansa osaavia henkilöitä kriisin parissa työskentelemään. On selvää, että varsinkaan pienillä kunnilla ei ole kokenutta viestintähenkilöstöä laittaa jokaiseen tehtävään erikseen. Vaikka eri ryhmien tehtäviä tekisivätkin samat henkilöt, Flodin (1999: 51–54) mainitsevat eri osa-alueet ovat hyvä lähtökohta kriisiviestinnän suunnittelemiselle. Kriisinhallintaryhmän henkilöiden vastuualueiden määrittelyn lisäksi Regester (1990: 66–67) muistuttaa nimeämään ja perehdyttämään myös varahenkilöt eri tehtäviin. Kriisinhallintaryhmän johtaja saattaa olla matkalla, lomalla tai jopa joutunut itse onnettomuuden uhriksi, jolloin varajärjestelyä tarvitaan. Kriisitilanne vaatii kriisinhallintaryhmän nopeaa kokoamista, ja tätä varten tulee suunnitella katkeamaton järjestelmä, jolla kaikki jäsenet tavoitetaan varmuudella, esimerkiksi puhelinketju. (Regester 1990: 66–67.)

### 3.6 Kriisiviestinnän ohjeisto

Kriisiviestinnän suunnitelma kootaan siis yhteen kriisiviestinnän ohjeistoon. Juholin (1999a: 149–168) on listannut hyvään kriisivalmiuteen tarvittavat asiat: kriisin tunnusmerkkien määrittely ja mahdollisten kriisien kartoitus; viestintäorganisaation kokoonpano kriisitilanteissa; toimintamallin luominen kriisitilanteissa toimimisesta (ohjeet eri tehtävien hoitamisesta, kuten tiedotteiden laatiminen, tiedotustilaisuuden järjestäminen, haastattelujen antaminen ja muihin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen, Internet-

sivujen ylläpito, henkilöstön tiedonkulusta huolehtiminen); tiedot kohde- ja yhteistyöryhmistä; tausta-aineistoa, jota käytetään kriiseissä; kriisitilanteissa tarvittavien tilojen, kriisikeskuksen ja -päivystyksen sekä tekniikan toimivuuden ja kuormituksen kartoitus; kriisiviestinnän harjoittelu riittävän usein. Sama lista toimii hyvänä pohjana myös kriisiviestinnän ohjeiston sisällölle.

Sekä Flodin (1999: 36) että Fearn-Banks (1996: 16) korostavat, että ohjeiston alkuun on syytä kirjoittaa johdanto-luku, jossa perustellaan miksi ja kenelle kyseistä ohjeistoa ollaan tekemässä ja miten sitä käytetään. On myös syytä perustella, mikä ohjeiston tekemisen tavoitteena on. Ohjeistosta ei ole hyötyä, jos yhteisön kaikki jäsenet eivät sitoudu sen periaatteisiin ja sisältöön.

Varsinainen kriiseihin varautuminen alkaa määrittelemällä kaikki mahdolliset kriisit, joita yhteisö voi kohdata. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteisön aiemmin kokemat kriisit, jotka voivat toistua sekä muiden vastaavien yhteisöjen kohtaamat kriisit (Regester 1990: 56). Flodin (1999: 32.) kehottaa kuitenkin olemaan tuijottamatta liiaksi menneisyyteen ja katsomaan myös tulevaan, pohtimaan mahdollisia uudenlaisia kriisitilanteita. Tämä auttaa huomaamaan muitakin kriisitilanteita kuin pelkästään sellaisia, joissa on vaarana menettää ihmishenkiä tai omaisuutta. Fearn-Banks (1996: 14) toteaa, että kriisejä kartoittaessaan yhteisö saattaa havahtua tosiasiaan, että se on haavoittuvampi kuin osasi kuvitellakaan.

Fearn-Banks (1996: 12) suosittelee määrittelemään kriisit sen mukaan, mikä niiden todennäköisyys on ja millaisia vahinkoja ne toteutuessaan aiheuttavat yhteisölle. Todennäköisyyden asteita hän luettelee kuusi: hyvin epätodennäköinen (tuskin tulee tapahtumaan); melko epätodennäköinen; vähäisessä määrin mahdollinen; mahdollinen; erittäin mahdollinen ja jossain määrin todennäköinen; erittäin todennäköinen, viitteitä kriisistä on jo ilmassa. Myös vahinkojen asteita Fearn-Banks listaa kuusi, tässä hän huomioi erityisesti median: ei vahinkoa eikä vakavia seurauksia; vähän vahinkoa, tapaus hoituu ilman median suurempaa mielenkiintoa; jonkin verran vahinkoa, media saattaa



kiinnostua tapahtuneesta; mahdollisesti huomattavia vahinkoja, ei kuitenkaan median suurin kiinnostuksen kohde; merkittäviä vahinkoja ja median kiinnostuksen keskipisteenä; tuhoiset vahingot ja voi olla kuolinisku yhteisön jatkolle. (Fearn-Banks 1996: 12.)

Flodin (1999: 36) muistuttaa, että ohjeistoon on syytä merkitä harjoituspäivämäärät, jolloin ohjeiston toimia harjoitellaan käytännössä, sekä päivityspäivämäärät. Kerran tehty ohjeisto ei anna turvaa kaikelle tulevaisuudelle, vaan uhkien muuttuessa niitä on pohdittava uudestaan ja toimintatapoja on samalla tarkistettava. Regester (1990: 68) toteaa, että harjoitusten kautta eri osapuolet sisäistävät parhaiten omat tehtävänsä ja pysyvät ajan tasalla ohjeiston sisällöstä, ja harjoituksissa tulevat myös ohjeiston epäkohdat esille.

Joukkoviestimien kohdalla tulee huomioida lehdistö, radio, televisio, tietotoimistot sekä sähköiset mediamuodot, kuten Internet-toimitukset. Mediaa koskevista tarkastuslistoista tulee käydä ilmi yhteystiedot, kuten osoitteet, puhelin- ja fax-numerot, sähköposti- ja www-osoitteet. Lisäksi tulee selvittää kunkin median uutispäälliköiden ja toimittajien nimet ja yhteystiedot sekä lähetys- tai deadline-ajat. (Fearn-Banks 1996: 24–30.) Yhtä tärkeitä ovat listat kohde- ja yhteistyöryhmien yhteystiedoista. Onnettomuuksien varalta tarvitaan lista pelastusviranomaisten yhteystiedoista (poliisi, palokunta, sairaalat, terveysviranomaiset jne.). (Fearn-Banks 1996: 20.) Tähän listaan lisäksi kuntien osalta myös muiden julkisyhteisöjen yhteystiedot, kuten valtion tai maakunnan tason virastojen ja tahojen yhteystiedot. Nämä voi myös ajatella kuuluvan kuntien kohde- ja yhteistyöryhmien listalle.

### 3.7 WWW-sivut osana kriisiviestintää

Hyvin toteutetuilla Internet-palveluilla voidaan edistää demokratian toteutumista. Kuntalaiset ovat samanarvoisessa asemassa tiedon suhteen päästessään tiedon lähteille milloin tahansa ja missä tahansa ollessaan. Kuntalaisilla on myös paremmat mahdollisuudet vuorovaikutukseen ja sen myötä päätöksentekoon vaikuttamiseen Internetin kautta. Kuntia

onkin ohjeistettu tukemaan kuntalaistensa helppoa pääsyä Internetiin ja tarjoamaan neuvontaa ja käyttökoulutusta sitä tarvitseville. (Suomen Kuntaliitto 2001a: 30, 32–33.)

Internet on vallannut kiistatta paikkansa myös kuntien viestinnässä viime vuosina. Suomen Kuntaliiton (2001b) teettämän kuntien viestintää tarkastelevan tutkimuksen mukaan vuonna 2001 Internet oli kuntien tärkein kuntalaisviestinnän kanava. Suomen kunnista 89 prosenttia käytti Internetiä viestiessään kuntalaisilleen. Vain muutamaa vuotta aiemmin vuonna 1997 vastaava luku oli 41 prosenttia kunnista.

Suomen Kuntaliiton vuoden 2005 kuntien viestintätutkimuksen mukaan joka kolmannella kunnalla oli käytössään sähköisiä asiointipalveluja kuntalaisille, yli 50 000 asukkaan kunnista lähes kaikilla (89 prosentilla) ja yli 25 000 asukkaan kunnista 58 prosentilla. Vähiten sähköisiä asiointipalveluja oli tarjolla pienissä kunnissa. Esimerkkejä asiointipalveluista olivat esimerkiksi lomakkeet ja kirjastopalvelut. Mobiilipalveluita oli käytössä joka kymmenennellä kunnalla, ja tässäkin suuret, yli 50 000 asukkaan kunnat olivat edellä kävijöitä, niistä 60 prosentilla oli mobiilipalvelut otettu käyttöön. (Suomen Kuntaliitto 2005: 37–38.)

Tarkempaa kuvaa verkkopalveluista saatiin Suomen Kuntaliiton vuonna 2007 tekemässä verkkopalvelututkimuksessa kunnille. Palautejärjestelmä oli käytössä 70 prosentissa kuntia, kuntalaisaloite 22 prosentissa, kysymys–vastaus-palvelu 15 prosentissa ja verkkokeskustelu 11 prosentissa kuntia. Näidenkin osalta suurilla kunnilla oli pieniä enemmän käytössä verkkopalveluita, jotka mahdollistivat kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen. Erityisryhmille, kuten maahanmuuttajille ja näkö- ja kuulovammaisille, verkkopalveluita tarjoaa pieni osa kunnista, noin joka kymmenes. (Suomen Kuntaliitto 2007.) Aktiivinen vuorovaikutteinen kanssakäyminen on toisin sanoen vielä melko vähäistä kunnan ja kuntalaisten välillä. Tämän perusteella kriisitilanteissa kunnilla ei ole kovin suuria valmiuksia vastata esimerkiksi Internetin kautta tulevaan palautteeseen, kyselyihin yms.

Internetin merkitys kriisitilanteissa on kuitenkin muuttunut aivan viime vuosien aikana, ja verkossa tapahtuvan kriisiviestinnän rooli on jopa ratkaiseva nykyisin kriisitilanteissa. Huhtala ja Hakala (2007: 157) toteavat, että viimeistään Aasian hyökyaaltokatastrofi vuonna 2004 osoitti, miten tärkeä rooli Internetillä voi olla kriisitilanteissa. Verkkosisältöjen tuottaminen on helppoa, halpaa ja nopeaa ja sitoo vain vähän henkilöresursseja. Ongelmia voivat tuottaa kävijämäärien aiheuttamat tukkeumat, oikean kohdeyleisön pääsy verkkoon ja tiedon oikeellisuus ja luotettavuus. (Huhtala & Hakala 2007: 157.)

Flodin (1999: 55) listaa Internet-viestinnän etuina muun muassa tietojen nopean välityksen, vuorovaikutuksen ja vuoropuhelun mahdollisuuden, ajasta riippumattomuuden ja kansainvälinen ulottuvuuden. Heine ja Liljeström (2002: 30) jatkavat listaa huomauttamalla, että tietoa voi jaotella eri kohderyhmien tarpeisiin, esimerkiksi tarjoamalla medialle taustatietoa ja kuvia ja muulle yleisölle neuvoja. Omien www-sivujen kautta on myös mahdollista välittää tietoja juuri niillä sanoilla ja siinä muodossa kuin yhteisö itse haluaa. Kokemukset ruotsalaisten kuntien kriisien yhteydessä käyttämistä www-sivuista osoittavat, että toimivat ja informatiiviset sivut voivat siirtää painolastia pois kuntaan tulevista puheluista, kun kiinnostuneet saavat tietonsa Internetin kautta. Tämä taas vapauttaa monta henkilöä puhelimen äärestä muihin tehtäviin. (Heine & Liljeström 2002: 20, 29.)

Flodin (1999: 57) muistuttaa myös suljettujen ja puolisoljettujen verkkojen mahdollisuuksista. Yhteisön sisäisen verkon, intranetin, avulla tavoittaa koko henkilöstön samanaikaisesti. Tiettyjen määrättyjen tahojen käytettävissä olevaa extranetiä voi hyödyntää tiedonjaossa esimerkiksi vapaaehtoisorganisaatioille.

Toisaalta Internet-viestinnässä on omat ongelmansa. Tietotulva peittää usein alleen olennaisen ja uusimman tiedon. Tekninen järjestelmä voi myös kokea ongelmia, kuten sähkökatkoja tai muita häiriöitä, verkon ylikuormittumista tai sähköpostin tukkeutumista.

(Flodin 1999: 56.) Ruotsalaisten Internetin ja myös kuntien www-sivujen käyttöä vuonna 2001 kartoittaneen tutkimuksen mukaan perinteisimpiä uutiskanavia, radiota ja televisiota, pidettiin tärkeimpinä tietokanavina vakavien tapahtumien yhteydessä. Niiden puoleen käännettiin ensimmäiseksi, ja Internet otetaan käyttöön vasta hieman myöhemmässä vaiheessa, kun halutaan lisätietoja tapahtuneesta. (Heine & Liljeström 2002: 15.)

Yhtä lailla kuin kriisiviestinnän ohjeiston suunnittelu kokonaisuutena myös www-sivujen suunnittelu osana ohjeistoa valmistaa mahdollisia tulevia koitoksia varten. Kun asioita on ajateltu etukäteen, niihin on helpompi vastata nopeasti kriisin uhatessa. Heine ja Liljeström (2002: 32–43) ovat koonneet muutamia periaatteita kriisisivuista ja niiden laatimisesta. Niiden mukaan sivujen tulee olla tekniikaltaan sellaiset, että ne ovat kaikkien käyttäjien käytettävissä, eivätkä vaadi monimutkaisia ohjelmia toimiakseen. Sivujen tulee olla yksinkertaiset, selkeät ja helpot löytää ja lukea. Yksi periaate on, että käyttäjä joutuu klikkaamaan hiirellä enintään kolme kertaa löytääkseen etsimänsä tiedon. Sekä tiedon että itse sivujen ei tule olla vain helposti löydettävissä, vaan niiltä on jopa vaikea välttyä. Sivuilta tulee selvästi käydä ilmi, kuka niistä ja niiden sisällöstä on vastuussa. Tämä lisää tiedon luotettavuutta, varsinkin kun tiedon lähteenä on arvovaltainen taho, kuten kunta tai pelastuslaitos. (Heine & Liljeström 2002: 32–43.)

Jotta käyttäjät osaisivat etsiä tarvittaessa kriisisivuille, on niiden olemassaoloa syytä mainostaa jo etukäteen esimerkiksi tiedottamalla asiasta joukkoviestimille tai liittämällä asian johonkin muuhun kampanjaan (Heine & Liljeström 2002: 38). Varsinaiset sivut ovat, Lehtosen (2002b) termiä käyttäkseni, niin sanotut pimeät sivut, *dark sites*, jotka otetaan käyttöön vasta tarvittaessa. Sivujen runko valmistetaan etukäteen ja kriisitilanteessa niille syötetään tarvittavat tiedot ja muokataan tilanteen mukaan.

Heine ja Liljeström (2002: 40–42) sekä Lehtonen (2002b) listaavat lähes samat asiat, jotka kriisisivujen tulisi vähintään sisältää. Olennaisin kohta kriisisivuilla on viimeisin tieto tapahtuneesta ja tätä kohtaa päivitetään jatkuvasti tilanteen edetessä. Sivuilta tulee löytyä

ohjeita ja neuvoja hyvin erilaisiin tarpeisiin. Tätä varten tarvitaan tietoa eri kohde- ja yhteistyöryhmistä ja heidän tiedontarpeistaan. Sivuille on syytä listata tahot yhteystietoineen, joista mahdolliset uhrin ja omaiset, suuri yleisö, joukkoviestimet, viranomaiset, vapaaehtoisjärjestöt ym. saavat apua. Sivuilla on toimintaohjeita siitä, mitä esimerkiksi henkilöstön tai kansalaisten tulee tehdä ja mitä he voivat tehdä itse kriisitilanteessa.

Tilanteen edetessä sivuille kootaan usein kysyttyjä kysymyksiä ja vastauksia niihin (niin sanottu FAQ-osasto eli *frequently asked questions*). Internetin kaksisuuntaisuutta tulee hyödyntää tarjoamalla mahdollisuus esittää kysymyksiä ja antaa palautetta yhteisölle. Niin joukkoviestimiä kuin suurta yleisöä varten tapahtumapaikasta voi olla sivuilla kuvia, karttoja ja muuta taustatietoa. Sivuilla ovat myös kaikki julkaistut tiedotteet tapahtuneesta. Erityisesti joukkoviestimille suunnatussa osiossa tarjotaan tietoa juttujen taustoitusta varten, kunnan kohdalla esimerkiksi tietoa kunnasta, sen sijainnista, pääelinkeinoista yms. Mainokset on kuitenkin syytä jättää pois tällaisesta yhteydestä. (Heine ja Liljeström 2002: 40–42; Lehtonen 2002b.)

Sivuille kootaan linkkejä muihin tahoihin, esimerkiksi joukkotiedotusvälineiden ja viranomaisten omille sivuille jne. Täältä kansalainen saa lisätietoa ja eri näkökulmia tapahtuneeseen. Sivuja valmisteltaessa on syytä huomioida myös tarve toteuttaa sisältö useammalla kielellä. Kunnan kaksikielisyys, kunnassa asuvat ulkomaalaiset ja aiheen kiinnostavuus kansainvälisesti asettavat vaatimuksen vähintään kahdella kielellä toteutetulle sisällölle. (Heine ja Liljeström 2002: 40–42; Lehtonen 2002b.)

### 3.8 Kuntien kriisiviestintä

Suomen kuntien kriisiviestintää ei ole laajemmin tutkittu. Suomen Kuntaliiton (2001b) vuonna 2001 kunnille tekemän kyselyssä kysyttiin kuntien poikkeusolojen viestinnästä.

Tämä käsitti kuitenkin vain onnettomuus- tai suuronnettomuustilanteet, terrorismin tai sodan uhan tai sotatilan viestinnän. Itse käsittelen tutkimuksessani kriisiviestintää sen laajemman käsitteen mukaan, jolloin mukana ovat myös esimerkiksi maineeseen tai kunnan toimintaan liittyvät kriisit.

Suomen Kuntaliiton (2001b) kyselyn mukaan 73 prosentilla kunnista oli ajan tasalla olevat poikkeusolojen viestintäohjeet, 13 prosentilla ei ollut ja 13 prosentilla ne olivat suunnitteilla. Kunnista 94 prosenttia oli nimennyt henkilöt poikkeusolojen tiedotustehtäviin, 3 prosenttia ei ollut nimennyt ja 2 prosentilla kunnista tämä oli suunnitteilla. Poikkeusolojen tiedottamisesta vastaavat henkilöt oli koulutettu 76 prosentissa kunnista, 16 prosentissa ei ollut, 6 prosentissa se oli suunnitteilla.

Kriisien käsite on kuitenkin muuttunut vuodesta 2001 hyvin paljon ja laajentunut kattamaan myös muunlaiset kriisit kuin äärimmäisten poikkeusolojen aiheuttamat. Kunnat ovat joutuneet kohtaamaan monenlaisia tilanteita, jotka omalta osaltaan ovat varmasti laajentaneet kriisin käsitettä ja lisänneet tarvetta varautua mitä erilaisimpiin kriiseihin. Näistä tilanteista annoin esimerkkejä kriisilajeja käsittelevästä alaluvusta 3.2.

Vaikka edellä mainitussa Suomen Kuntaliiton (2001b) kyselyssä oli kysytty vain poikkeusolojen viestinnästä, kuntien viestintää koskeissa ohjeissa vuodelta 2001 (Suomen Kuntaliitto 2001a: 40) laajentunut käsite on jo huomioitu ja kriisitilanteet eritellään normaaliajan erityistilanteiksi ja poikkeusoloiksi:

”Normaaliajan erityistilanteilla tarkoitetaan häiriötilanteita, joiden hallitseminen on mahdollista viranomaisen normaalein toimivaltuuksin. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain mukaisia poikkeusoloja. [...] Normaaliajan erityistilanteita voivat olla esimerkiksi häiriöt veden-, sähkön- tai lämmönjakelussa, erilaiset onnettomuudet kuten tulipalot, liikenneonnettomuudet, onnettomuudet vaarallisten aineiden kuljetuksessa tai tartuntatautiepidemiat. Erityistiedottamista vaativan kriisin voi aiheuttaa myös saastuneiden maa-alueiden löytyminen asuntoalueelta tai voimakas, pitkään jatkuva negatiivinen uutisointi jostakin kunnan tilanteesta.”

Vaikka normaaliajan erityistilanteet nähdään tässäkin melko perinteisen kriisi-käsitteen mukaan, ohjeen viimeisessä kohdassa viitataan kuitenkin kriisilajiin, josta ei aiheudu välitöntä hengenvaaraa, vaan vaikutukset ulottuvat lähinnä maineeseen ja kunnan julkiseen kuvaan.

Suomen Kuntaliiton (2004: 32) ohjeissa vuonna 2004 lista on käytännössä sama muutamaa lisäystä lukuun ottamatta: tulvat, tartuntatautiepidemiat, ympäristöongelmat, työtaistelutilanteet sekä suuronnettomuudet ja niiden uhka.

### 3.9 Joukkoviestimien rooli kriiseissä

Kriisitilanteissa joukkoviestintien rooli on usein ristiriitainen. Yleisö haluaa tietää, mitä on tapahtunut ja se on tottunut saamaan hyvinkin perusteellisia tietoja tapahtuneesta. Onnettomuuksien kohdalla huoli omaisista ja tuttavista on suuri. Joukkoviestintien rooli on tärkeä; se informoi kansaa tapahtumista. Uutisoinnin lisäksi joukkoviestimet rakentavat Huhtalan ja Hakalan (2007: 36) mukaan oman kuvan tai kertomuksen kriisistä erilaisilla kerrontatavoilla. Kriisistä halutaan uutisoida muutakin kuin vain se, mitä on tapahtunut, ja nykyisen nopean tiedonvälityksen aikana tiedon tulva on valtava jo yhden vuorokauden aikana, jolloin varsinkin lehdistön on etsittävä muita näkökulmia kuin pelkkä tapahtumien kuvaus.

Kriisiviestintää suunniteltaessa on olennaista tietää muutamia perusasioita joukkoviestintien tavasta toimia. Joukkoviestimillä sanotaan olevan kaksijakoinen rooli toisaalta portinvartijana, toisaalta vahtikoirana. Tätä jakoa käsittelem seuraavassa alaluvussa. Päivän uutisanti muotoutuu uutiskriteereiden perusteella ja uutisiksi päätyvät ne aiheet, jotka ylittävät uutiskynnyksen. Näitä käsitteitä erittelen alaluvussa 3.9.2.

### 3.9.1 Portinvartija vai vahtikoira?

Uutisoitavien asioiden määrä on lisääntynyt jatkuvasti aina nykyaikaisen uutisen historian alkuajoista lähtien. Ensimmäisiin sanomalehtiin kelpasi sisällöksi aiheita laidasta laitaan, eikä juttujen uutuus ollut lähelläkään nykyistä reaaliaikaista uutisointia. Erikoisuus, tärkeys ja sensaatiomaisuus menivät usein uutisen uutuusarvon ohi. (Pietilä 1998: 58–60.)

Uutisaiheiden määrän kasvu johti lopulta tilanteeseen, jolloin kaikki tarjolla olevat jutut eivät mahtuneet lehteen, vaan oli tehtävä valintoja lehteen tulevien juttujen ja sieltä poisjäävien välillä. Jo 1940-luvulla alettiin puhua uutisvirrasta ja joukkoviestimien toiminnasta portinvartijoina. Joukkoviestimet valitsevat uutisvirrasta omaan käyttöönsä olennaisimmat ja sopivimmat aiheet, jotka ne katsovat kiinnostavan yleisöään. Joukkoviestimet tekevät toisin sanoen päivittäin valintoja siitä, mitkä aiheet pääsevät julkisuuteen ja mitkä jätetään sen ulkopuolelle. (Ikävalko 1996: 35–37.) Uutisaiheet määräytyvät uutiskriteereiden periaatteiden mukaan, joita käsittelemme tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Toisaalta joukkoviestinten ja journalistien yksi tärkeimmistä tehtävistä on vahtia ja valvoa yhteiskunnan toimijoiden, esimerkiksi julkisen vallan, tekemisiä ja tuoda väärinkäytökset yleisön tietoisuuteen. Samalla kun joukkoviestimet pystyvät tekemään päätöksiä julkisuuteen tulevista uutisista, toisin sanoen toimimaan portinvartijoina, heidän toisena tehtävänä on toimia niin sanotusti vahtikoirana koko kansaa koskettavissa asioissa. (Ikävalko 1996: 36–37; Nieminen 1998: 275.) Moni kriisi on saanut alkunsa nimenomaan yksittäisen toimittajan tai joukkoviestimen selvittäessä tapahtumia ja uutisoidessa niitä. Varsinkin maineeseen liittyvät kriisit ovat tällaisia. Esimerkkinä voi mainita vuoden 2008 alun tapahtumat, jotka johtivat silloisen ulkoministeri Kanervan eroon tekstiviestiskandaalin seurauksena. Huhtala ja Hakala (2007: 173) toteavat, että kaupallinen media elää kriiseistä: ”[...] näkyvimmän julkisuuden saavat paljain pinta, eniten pelkoa tuottava väkivalta ja loukkaavin yksityisyyden rajojen ylitys”. Siksi kriisin kohdanneet



(esimerkiksi viranomaiset) eivät voi jättää tiedonkulkua ja kriisin johtamista median vastuulle, vaan vastuu on otettava heti omiin käsiin. Huhtalan ja Hakalan mukaan Aasian hyökyaaltokatastrofi osoitti, että median välittämä kuva ja tiedot tapahtuneesta muuttuivat eivätkä vastanneet sitä, mitä kansalaiset odottivat, jolloin kansalaiset hakivat oikeaa tietoa viranomaisilta. Tässä kuitenkin myös viranomaiset epäonnistuivat kyseisen kriisin osalta. (Huhtala & Hakala 2007: 138, 173–174).

Jotta tasapaino portinvartijan ja vahtikoiran roolin välillä säilyisi, joukkoviestinten toimintaa ohjaamaan on laadittu erilaisia eettisiä ohjeistoja hyvästä journalistisesta tavasta. Journalistiliiton laatima Journalistin ohjeet toimii suomalaisten journalistien ohjenuorana. Ohjeissa todetaan, että ”journalistin on työssään pyrittävä totuudenmukaisuuteen, olennaiseen ja monipuoliseen tiedonvälitykseen”, jonka tuloksena kansalaiset saavat oikeita ja olennaisia tietoja ja heille välittyy mahdollisimman totuudenmukainen kuva maailmasta ja yhteiskunnasta. (Journalistiliitto 2002.)

Nopean ja massiivisen uutisvirran hallitseminen sekä totuudenmukaisen kuvan välittäminen kansalaisille ei enää nykyään ole helppoa suurillekaan mediataloille. Internet on tuonut omat muutoksensa tiedonvälitykseen; kansalaisten tiedonsaanti ei nojaa enää pelkästään perinteisen median lähettämään tietoon, vaan yksittäiset, heitä kiinnostavat uutiset on saatavilla maailmanlaajuisissa tietoverkoissa. Kunnallisella tasolla Internetistä on tullut tärkeä viestintäkanava, jossa esimerkiksi kuntien www-sivut ja sähköposti ovat tärkeässä asemassa kunnan asukkaiden seurattessa kunnallista päätöksentekoa (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 33).

### 3.9.2 Uutiskriteerit ja uutiskynnys

Joukkoviestimet pyrkivät siis valitsemaan valtavasta uutisvirrasta yleisönsä kannalta kaikkein olennaisimmat jutut aiheikseen. Kunelius (1999: 171) toteaa, että joukkoviestimet

joutuvat jatkuvasti tekemään arvovalintoja ja arvioimaan ihmisten käyttäytymistä toisintaessaan ja uusintaessaan yhteiskuntaa. Valintojen pohjana toimivat *uutiskriteerit*, joiden käyttö on helppoa kokeneelle toimittajalle. Varsinaisten kriteerien listaaminen on kuitenkin vaikeampaa. Aiheen muuttumiseen uutiseksi vaikuttaa myös *uutiskynnys*. (Kunelius (1999: 171.) Bruun ym. (1986: 58) erottavat uutiskriteerin ja uutiskynnyksen käsitteet seuraavasti:

”Uutiskriteerit viittaavat siihen, millainen merkitys erilaisille asioille ja tapahtumille on annettava uutisina tai uutistoiminnan näkökulmasta. Uutiskynnys taas tarkoittaa sitä, mitkä seikat vaikuttavat jonkin asian tai tapahtuman julkistamiseen uutisena.”

Kuneliuksen (1999: 171–172) mukaan uutisissa voi nähdä tiettyjä säännönmukaisuuksia, joiden perusteella myös uutiskriteereitä voidaan määritellä. Uutisilla on tietty uutisarvo, mikä koostuu tietyistä arvoon vaikuttavien tekijöistä ja niiden yhdistelmästä. Kunelius (emt.) viittaa Galtungin ja Rugen (1965) luetteloon tapahtuman uutisarvoon vaikuttavista tekijöistä: toistuvuus (samanlainen merkittävä tapahtuma kahdesti peräkkäin), voimakkuus (useita kuolleita), yksiselitteisyys (toimijoiden selkeät roolit), kulttuurinen merkittävyys (suomalaisia osallisina), odotettavuus (vallankaappaus maassa, jossa tällainen on maan tapa), yllätyksellisyys (odottamaton tapaus), jatkuvuus, päivän valikoima (ei muita merkittäviä uutisia), kohde kuuluu eliittiin, henkilöitävyys (ihminen osallisena tapauksessa ennemmin kuin pitkän prosessin kuvaus) ja negatiivisuus.

Bruun, Koskimies ja Tervonen (1986: 58–61) pelkistävät uutiskriteerit niin sanottuihin objektiivisiin ja subjektiivisiin uutiskriteereihin. *Objektiivisina uutiskriteereinä* he mainitsevat tapahtuman vaikutusten tosiasiallinen voimakkuus eli intensiteetti, vaikutusten laajuus ja se, miten vaikutukset koskettavat uutisen vastaanottavaa yleisöä ja sen ympäristöä. Mitä voimakkaampi ja laajalla ulottuva tapahtuma on, sitä varmemmin se on uutinen. Eri tasoilla toimivat tiedotusvälineet joutuvat kuitenkin ottamaan huomioon sen yleisöä kiinnostavat aiheet eri tavalla. Valtakunnalliset välineet joutuvat käsittelemään

tarjolla olevista aiheista vain yleisimmät, kun taas alueelliset ja paikalliset välineet ottavat mukaan niiden lähiympäristöä ja sitä kautta niiden yleisöä kiinnostavat aiheet. *Subjektiiiviset uutiskriteerit* ovat läheisyys ja odottamattomuus tai poikkeavuus. Bruun ym. (1986: 60) toteavat, että subjektiivisten kriteerien lähtökohtana on yleisön kiinnostus siitä, mikä tapahtuu lähellä ja mikä on erikoista heidän kannaltaan.

Uutiskynnys määrittää tosiasiassa sen, mitkä uutiset pääsevät julkisuuteen. Yksi merkittävä uutinen saattaa yhtenä päivänä jättää taakseen toisen uutisen, mikä jonain toisena päivänä olisi saattanut olla päivän tärkein uutinen. Ikävalkon (2001: 84) mukaan uutiskynnykseen vaikuttavia tekijöitä ovat viestin, yleisö, toimittaja, tilanne juuri sillä hetkellä ja tarjonta. Kuten näistäkin määritelmistä voi päätellä, uutiskriteerien ja uutiskynnyksen käsitteet ovat osittain päällekkäisiä ja eri lähteet korostavat hieman eri asioita.

Eri joukkoviestimet kilpailevat keskenään kiivaasti markkinaosuuksista. Erilaiset onnettomuudet, skandaalit ja muut kriisit merkitsevät merkittävää kasvua normaaliin myyntiin ja katsojamääriin. Uutisen julkaiseminen ensimmäisenä joukkoviestimenä merkitsee uutisvoittoa ja etulyöntiasemaa muihin joukkoviestimiin nähden. (Henriksson 2002: 63, 69.) Jopa suuret valtakunnalliset joukkoviestimet joutuvat miettimään omaa asemaansa säilyttääkseen paikkansa kovassa kilpailussa. Lopulta pitää kuitenkin muistaa, että joukkoviestimet hoitavat niille kuuluvaa tehtävää eli palvelevat ja valistavat yleisöään, eivätkä pelkästään halua kiusata ja revitellä näyttäviä otsikoita. Monet yhteiskunnan epäkohdat ja väärinkäytökset ovat paljastuneet joukkoviestimien valppauden ja peräänantamattomuuden ansiosta.

Kriisien kannalta tuhoisinta on aliarvioida tapahtumien uutisarvo ja olettaa, että ne ovat liian vähäpätöisiä päätyäkseen julkisuuteen. Kriisin tuhoavaa voimaa ei välttämättä vähennä myöskään se, että aihetta käsitellään vain paikallisissa viestintävälineissä. Kriisin pitkittyessä se saattaa ylittää uutiskynnyksen myös valtakunnallisissa viestintävälineissä. Kuten Lehtonen (1999b: 62) toteaa, median valta kriisien laukaisijana on suuri.

Lehtosen mukaan kriisitilanteille ominaista on hetkellisesti syntyvä suuri julkisuuden määrä ja organisaation kielteisen leimautumisen uhka. Hän korostaakin oma-aloitteisen ja vuorovaikutteisen tiedottamisen ratkaisevaa roolia kriisitilanteissa. Kaksisuuntaisen kommunikaation ihanne tulee poikkeusoloissa oikeuksiinsa käytännössä, ja dialogi on parempi vaihtoehto kuin monologi. Toimittaja tekee jutun joka tapauksessa ja niiden tietojen perusteella, joita sillä hetkellä on tarjolla. Tässä tilanteessa tiedottamisella on kaksi maineen säilyttämiseen liittyvää tavoitetta, tyydyttää eri osayleisöjen ja julkisuuden tiedontarve ja torjua sisällöltään kielteiset kytkennät tapahtuman ja organisaation välillä. Lehtonen korostaa myös mediasuhteiden merkitystä ja toteaa, että ilman toimivia kontakteja toimittajiin ja ymmärrystä median toimintatavoista organisaation on vaikea osallistua julkiseen keskusteluun, johon se kriisin myötä voi joutua. (Lehtonen 1999b: 53–54, 57–58, 102.)

#### 4 KUNTIEN KRIISIViestintäVALMIUKSIEN ANALYSOINTI

Tässä luvussa esittelen tutkimusta varten tekemäni kyselyn tulokset. Kyselyn kysymykset koostuivat neljästä kokonaisuudesta, jotka olin koonnut teoriaosuuden pohjalta: viestintä normaalioloissa, kuntien kohtaamat aiemmat kriisit, ohjeistojen sisältö ja valmiuden arvioiminen sisältöä koskevien vastausten pisteytyksen avulla. Nämä osa-alueet muodostavat kriisiviestinnän kokonaisuuden ja niiden perusteella hain vastausta tutkimukseni tavoitteeseen eli siihen, millaiset valmiudet Suomen kunnilla on kriisiviestintään. Teen kunkin alaluvun aluksi lyhyen yhteenvedon kyseisen osuuden suhteesta edellä esitettyyn teoriaosuuteen. Ensin esittelen kuitenkin taustatiedot kyselyyn vastanneista.

##### 4.1 Taustatiedot kyselyyn vastanneista

Kysely lähetettiin kaikille Suomen kunnille, joita vuoden 2008 alussa oli 415. Kyselyyn vastasi 149 kuntaa, jolloin vastausprosentiksi tuli 36 prosenttia. Luku on melko alhainen, mutta koska kyseessä on kokonaistutkimus, kattavat vastaukset joka kolmannen kunnan Suomessa. Lisäksi vastausprosentti oli suurempien, yli 10 000 asukkaan kuntien osalta lähellä puolta kaikista kyseisten kuntaryhmien kunnista (44, 46 ja 47 %). Alle 10 000 asukkaan kuntien osalta vastanneiden prosentuaalinen osuus oli hieman alhaisempi kuin suurempien kuntien osalta, keskimäärin kolmanneksen kyseisten ryhmien kunnista (31, 34 ja 35 %).

**Taulukko 3.** Vastanneiden määrät kuntakoottain jaettuna ja vastanneiden osuus kaikista kyseisen kokoluokan kunnista.

<i>Asukasluku</i>	<i>Kuntien määrä</i>	<i>% kaikista kunnista</i>	<i>Kyselyyn vastanneet kunnat</i>	<i>Vastanneiden määrä %</i>
0 - 3000	126	30 %	39	31 %
3001 - 5000	82	20 %	28	34 %
5001 - 10 000	107	26 %	37	35 %
10 001 - 25 000	61	15 %	27	44 %
25 001 - 50 000	24	6 %	11	46 %
50 001 -	15	4 %	7	47 %
Yhteensä	415		149	36 %

Verrattaessa vastanneiden määrää maakunnittain eniten vastauksia tuli Uudeltamaalta, Päijät-Hämeestä, Etelä-Savosta ja Pohjanmaalta, joissa vastanneita oli yli puolet maakunnan kunnista. Vähiten vastanneita oli Ahvenanmaalta (viidenes kunnista), Etelä-Pohjanmaalta, Varsinais-Suomesta ja Kymenlaaksosta (neljännes kunnista). Maakuntien väliselle vertailulle ei kuitenkaan pidä asettaa suurta painoa, sillä kuntien määrä eri maakunnissa vaihtelee suuresti, 9–53 kunnan välillä. Tutkimuksen lähtökohtana oli myös ollut vertailu kuntien koon mukaan, ei alueellisen jaon mukaan. Vastanneiden määrät maakunnittain on esitelty liitteessä 3.

Kyselyn saatekirjeessä pyydettiin ohjaamaan kysely kunnan viestinnästä vastaavalle henkilölle. Suurin vastaajaryhmä oli kunnanjohtajat, 26 prosenttia vastaajista, ja hallintojohtajat tai -päälliköt, 20 prosenttia vastaajista. Loput vastaajista jakautuivat eri ammattiryhmien kesken, joko on esitelty taulukossa 4. Ryhmä muut sisältää ne ammattinimikkeet, joiden vastaajia oli vain yksi tai kaksi (esimerkiksi henkilöstö-, kanslia- ja markkinointipäällikkö). Varsinaisia viestintäalan ammattinimikkeillä toimivia oli

vastanneista vain pieni osa: viestintäjohtajia tai -päälliköitä oli 6 prosenttia vastanneista, viestintä- tai tiedotussihteereitä kaksi prosenttia ja tiedottajia 1 prosentti (kaksi vastaajaa).

**Taulukko 4.** Vastaajat ammattinimikkeittäin jaoteltuna.

<i>Vastaajan ammattinimike</i>	<i>Määrä</i>	<i>% vastanneista</i>
Kunnanjohtaja	38	26 %
Hallintojohtaja/-päällikkö	30	20 %
Kunnansihteeri	14	9 %
Kaupunginsihteeri	13	9 %
Viestintäjohtaja/-päällikkö/tiedotuspäällikkö	9	6 %
Hallintosihteeri	5	3 %
Kaupunginjohtaja	5	3 %
Kansliasihteeri	4	3 %
Kehittämisohtaja/-päällikkö	4	3 %
Talousjohtaja/-päällikkö	3	2 %
Viestintä/-tiedotussihteeri	3	2 %
Muut	21	14 %
<b>Yhteensä</b>	<b>149</b>	<b>100 %</b>

#### 4.2 Kunnan viestinnästä vastaavat

Kriisiviestintä pohjautuu normaaliolojen viestintään ja sen yhtenä lähtökohtana on se, miten viestinnän vastuut on määritelty eri toimijoiden ja sektoreiden kesken normaalioloissa. Vastuunjako on merkityksellistä kriisitilanteiden kannalta erityisesti siksi, että toiminta on mahdollisimman yhtenäistä, eikä roolijakoa tarvitse hakea kiireisissä kriisitilanteissa.

Kuntia pyydettiin kyselyssä määrittämään, kuka tai ketkä vastaavat viestintätoiminnasta kunnassa. Lähes puolessa kunnista kunnanjohtaja vastaa yhdessä jonkun toisen henkilön

kanssa viestinnästä. Vastauksissa 17 prosentissa kunnanjohtajan mainittiin vastaavan viestinnästä yksin. Seuraavaksi suurin ryhmä oli kokoelma muuta kunnan henkilöstöä, jotka olen nimennyt yhdeksi ryhmäksi Joku muu. Kunnanjohtajien keskeinen asema viestinnässä tukee alaluvussa 2.5 todettuja määriä viestinnän ammattilaisista kunnissa sekä sitä, että useissa kunnissa viestinnästä vastaa joku henkilö oman toimensa ohella. Varsinaisesti viestinnän ammattinimikkeellä toimivia on melko vähän kuntien viestinnässä, lähinnä suurissa kunnissa.

**Taulukko 5.** Kunnan viestinnästä vastaavien henkilöiden jako.

<i>Vastaava/vastaavat</i>	<i>Kuntien määrä</i>	<i>% vastanneista</i>
Kunnanjohtaja+joku muu	70	47 %
Kunnanjohtaja	26	17 %
Joku muu	21	14 %
Viestintäosasto	8	5 %
Kunnanjohtaja+viestintä/tiedotuspäällikkö	6	4 %
Kunnanjohtaja+tiedottaja	6	4 %
Viestintä-/tiedotuspäällikkö	6	4 %
Tiedottaja+joku muu	2	1 %
Viestintä-/tiedotuspäällikkö+joku muu	2	1 %
Tiedottaja	1	1 %
Viestintä-/tiedotussihteeri	1	1 %
Yhteensä	149	100 %

Ryhmä Kunnanjohtaja+joku muu käsittää valtaosassa tapauksia kunnanjohtajan ja jonkun muun kunnassa toimivan päällikön tai päällikköryhmän, näin oli 54 tapauksessa 70:stä. Päälliköiden ammattinimikkeitä olivat toimialojen päälliköt, osastopäälliköt, palvelukeskusten/-alueiden päälliköt ja hallintojohtaja.



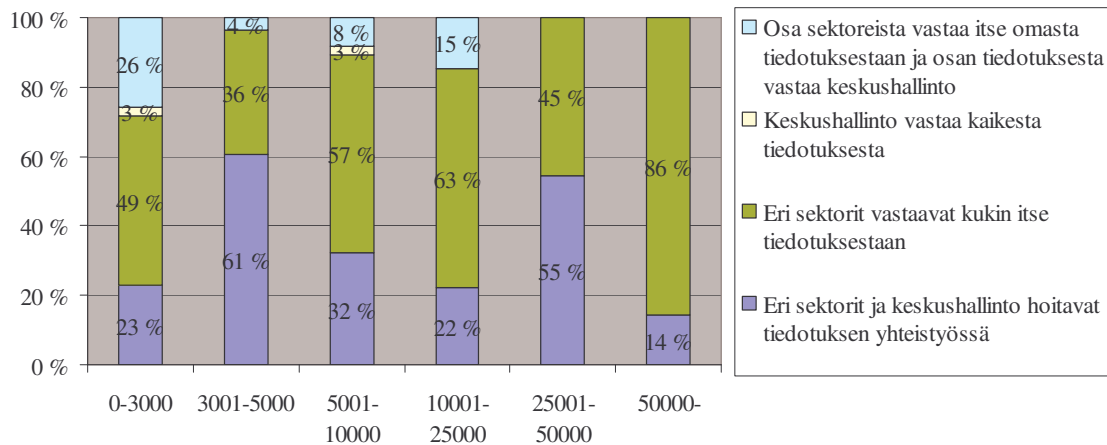
Ryhmässä Joku muu kymmenessä tapauksessa vastaava oli kunnan- tai kaupunginsihteeri, neljässä tapauksessa hallintojohtaja ja kahdeksassa tapauksessa joku muu ammattiryhmä, joista oli vain yksittäisiä mainintoja.

Kuntakoottain jaettuna eroja kuntien välillä ei juuri ollut. Valtaosassa kuntaryhmistä, 0–3000, 3001–5000, 5001–10 000 ja 10 001–25 000 asukasta, kunnan viestinnästä vastasi kunnanjohtaja jonkun muun kanssa tai yksin. Vain suurin, yli 50 000 asukkaan kuntaryhmä poikkesi tästä, siinä viestinnästä vastasi pääasiassa viestintäosasto. 25 000–50 000 asukkaan kuntaryhmässä vastuu jakautui useampien henkilöiden kesken, yhtä monta mainintaa saivat ryhmät Kunnanjohtaja ja joku muu, Kunnanjohtaja ja tiedottaja, Viestintäosasto, Viestintä- tai tiedotuspäällikkö ja Joku muu. Kuntakoottainen jako on esitelty tarkemmin liitteessä 4.

Viestintäosastoja oli vain muutamissa kunnissa, kyselyyn vastanneista kunnista kahdeksassa. Myös tämä tukee alaluvun 2.5 näkemystä viestinnän ammattilaisista kunnissa. Viestintäosastoja vastanneista oli vain suuremmissa kunnissa, kuusi tapausta yli 50 000 asukkaan kunnissa ja kaksi 25 001–50 000 asukkaan kunnissa. Myös henkilöstön määrä vaihteli suuresti viestintäosastoilla, seuraavassa henkilöstön määrät kahdeksalla mainitulla viestintäosastolla: yli 50 000 asukkaan kunnissa 25, 18, 10, 8, 5, 3 henkilöä ja 25 001–50 000 asukkaan kunnissa molemmissa 2 henkilöä.

Viestinnän vastuuta selvitettiin kyselyssä kysymällä kunnan eri toimialojen eli sektoreiden vastuuta viestintätoiminnassa. Vaikka kunnanjohtajalla ja sitä kautta keskushallinnolla on päävastuu viestinnästä, kyselyn perusteella eri sektorit vastaavat oman erityisalansa viestinnästä. 52 prosentissa kunnista eri sektorit vastaavat itse tiedotuksestaan, 34 prosentissa yhteistyössä keskushallinnon kanssa ja 12 prosentissa osa sektoreista vastaa itse tiedotuksesta ja osan tiedotuksesta vastaa keskushallinto. Vain yhdessä prosentissa vastanneista kunnista kaikesta tiedotuksesta vastaa keskushallinto. Kuntakoottainen jako vahvistaa myös kuvaa siitä, että eri sektorit vastaavat itse tiedotuksestaan tai hoitavat sen

yhteistyössä keskushallinnon kanssa. Vain pienimmistä, alle 3000 asukkaan kunnista joka neljännessä vain osa sektoreista hoitaa itse tiedotuksensa ja keskushallinto vastaa lopuista.



**Kuvio 5.** Vastuunjako eri sektoreiden ja keskushallinnon kesken kuntakoottain jaettuna.

Edellä esitellyt tulokset osoittavat, että kyselyn perusteella viestinnän hoitaminen jakautuu toisaalta kunnanjohtajan ja häntä avustavan (yhden tai muutaman) henkilön, toisaalta kunnan eri sektoreiden kesken. Kriisitilanteiden viestinnän kannalta tästä voi ajatella olevan sekä etua että haittaa. Useimmissa ellei jopa kaikissa kriisitilanteissa viestintää tarvitaan hoitamaan useita henkilöitä. Kun viestinnän hoitaminen jakautuu kunnissa normaalioloissakin useammalle henkilölle, tätä käytäntöä on helppo jatkaa myös kriisitilanteissa, eikä normaalioloissa totuttuja tapoja tarvitse muuttaa radikaalisti. Toisaalta jos vastuunjako ei ole täysin selkeä, saattaa kriisitilanteissa olla vaarana, että viestintää hoidetaan monesta eri lähtökohdasta ja eri näkökulmat saattavat joutua törmäyskurssille.

#### 4.3 Kuntien viestintä normaalioloissa

Normaaliolojen viestinnän perustana toimivat alaluvussa 2.4.2 käsittelemäni yhteisöviestinnän kokonaisuus ja sen osa-alueet kuten viestinnän suunnittelu (profilointi), toteuttaminen (informointi), seuranta (teemojen hallinta) ja suhdetoiminta. Suhde viestintävälineisiin normaalioloissa antaa joitain viitteitä siitä, millaiseksi kunnan kohtaaminen muodostuu viestintävälineiden kanssa kriisitilanteissa. Joukkoviestinten roolia käsittelin tarkemmin alaluvussa 3.9.1 ja 3.9.2.

Kyselyssä selvitettiin kuntien viestintätoimintaa normaalioloissa edellisessä luvussa esitellyn vastuiden jakautumisen lisäksi yhteydenpidon tiheydellä paikallisiin, maakunnallisiin ja valtakunnallisiin viestintävälineisiin sekä pyydettiin kuntia arvioimaan suhdettaan kyseisiin viestintävälineisiin. Lisäksi kunnilta kysyttiin, kuuluuko niiden normaalirooliin mediaseurannan tekeminen ja onko niissä laadittu viestintästrategiaa. Tulokset olen ristiintaulukoinut kunnan koon ja kunkin kysymyksen muuttujan mukaan. Ristiintaulukoinnin perusteella on mahdollista selvittää kahden muuttujan välistä yhteyttä eli sitä miten ne vaikuttavat toisiinsa (Heikkilä 1998: 144, 199).

Lisäksi olen mitannut kyseisten muuttujien välistä riippuvuutta Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimen avulla. Heikkilän (1998: 89–90, 193) mukaan Spearmanin korrelaatiokerroin mittaa lineaarisen riippuvuuden voimakkuutta kahden muuttujan välillä ja soveltuu järjestysasteikon tasoisilla muuttujilla, joista omassa tutkimuksessani on kyse. Järjestyskorrelaatiokertoimien arvot vaihtelevat  $-1:n$  ja  $+1:n$  välillä. Kertoimen arvo 0 tarkoittaa, että lineaarista riippuvuutta ei ole, ja mitä lähempänä arvo on lukua  $-1$  tai  $+1$ , sitä voimakkaampaa riippuvuus on. Positiivinen korrelaatio eli arvon sijoittuminen lähelle  $+1:tä$  merkitsee, että toisen muuttujan kasvaessa myös toinen muuttaja kasvaa. Negatiivisessa korrelaatioissa toisen muuttujan kasvaessa toisen muuttujan arvo pienenee. Korrelaatiokerroin kertoo vain muuttujien välisestä riippuvuudesta, ei niiden syy–seuraus-

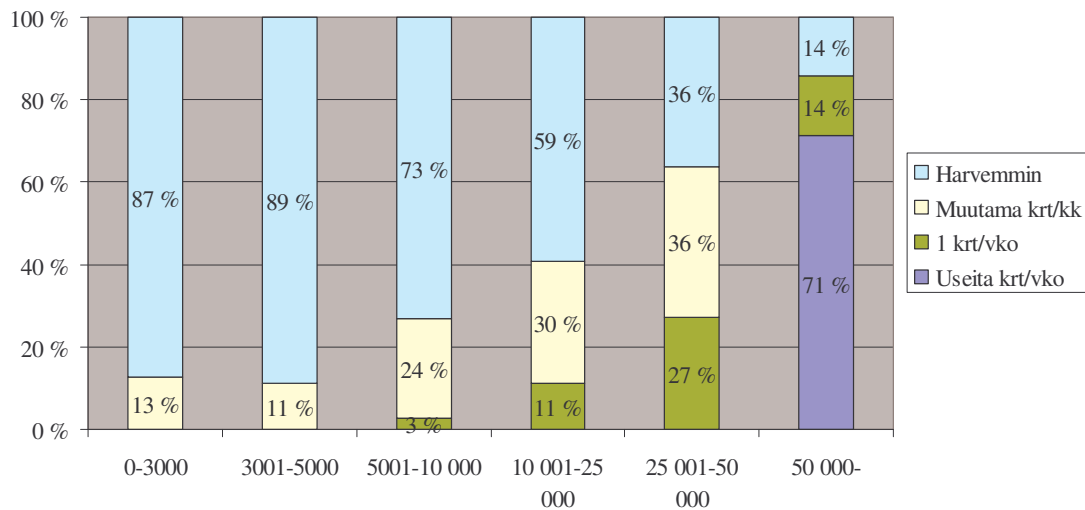
suhteesta. (Heikkilä 1998: 89–90.) Olen käyttänyt korrelaatiokertoimien laskemisessa apuna Excel-taulukko-ohjelman automaattisia laskutoimituksia.

#### 4.3.1 Yhteydenpito viestintävälineisiin

Kyselyssä kuntia pyydettiin merkitsemään, kuinka usein ne ovat kanssakäymisessä valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten viestintävälineiden kanssa. Vaihtoehdot olivat 'useita kertoja viikossa', 'kerran viikossa', 'muutaman kerran kuukaudessa' ja 'harvemmin'. Olen jakanut tulokset sen perusteella, ovatko kyseessä valtakunnalliset, maakunnalliset tai paikalliset viestintävälineet.

Suurin ero yhteydenpidon tiheydessä oli havaittavissa valtakunnallisten viestintävälineiden osalta. Useita kertoja viikossa viestintävälineisiin oli yhteydessä 3 prosenttia kunnista, kerran viikossa 5 prosenttia, muutaman kerran kuukaudessa 20 prosenttia ja harvemmin peräti 72 prosenttia kunnista. Kuntakoottain verrattuna suurimmista, yli 50 000 asukkaan kunnista valtaosa, 71 prosenttia oli yhteydessä valtakunnallisiin viestimiin useita kertoja viikossa.

Muiden kokoluokkien kunnista yksikään ei maininnut yhteydenpidon tiheydeksi useita kertoja viikossa. Toiseksi suurimmassa kuntaryhmässä, 25 001–50 000 asukasta, tulokset jakautuivat kolmeen tiheysluokkaan: kerran viikossa 27 prosenttia, kerran kuukaudessa ja harvemmin -luokkiin kuului molempiin 36 prosenttia tämän kokoluokan kunnista. Seuraavissa kuntaryhmissä oli nähtävissä selvä suuntaus sille, että mitä pienemmän asukasluvun kuntaryhmästä oli kyse, sitä useampi kunta oli harvemmin kuin muutaman kerran kuukaudessa yhteydessä valtakunnallisiin viestimiin.



**Kuvio 6.** Yhteydenpito valtakunnallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.

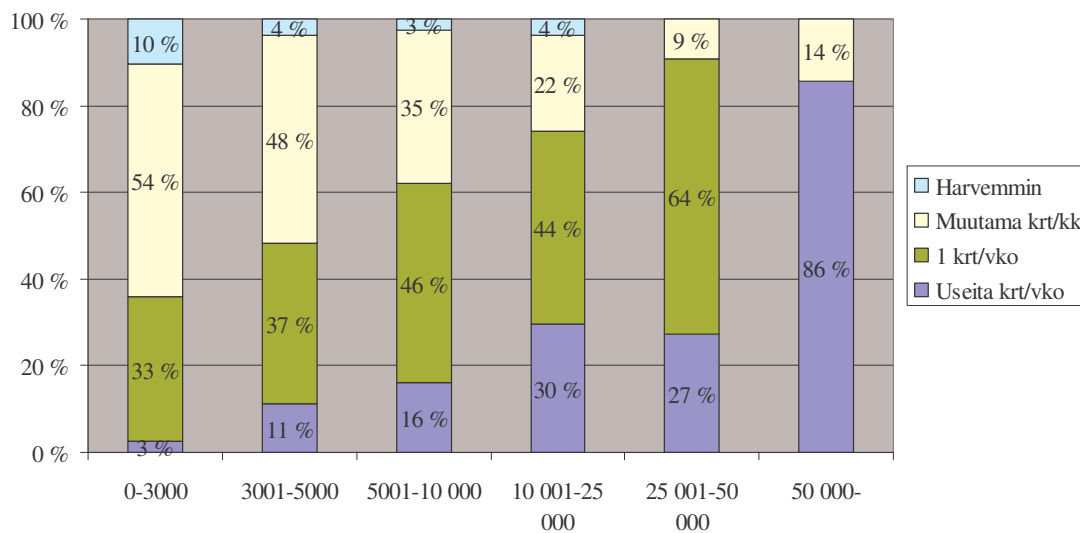
Tätä tukee myös kuntakokoryhmien ja tiheyden muuttujien perusteella laskettu korrelaatiokerroin, joka oli -0,54. Luku osoittaa melko voimakasta negatiivista riippuvuutta muuttujien välillä, mikä tarkoittaa, että mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä harvemmin se on yhteydessä valtakunnalliseen mediaan.

Maakunnallisten viestintävälineiden osalta yhteydenpidon tiheys muuttui oleellisesti valtakunnallisiin viestintävälineisiin verrattuna. Harvemmin-luokkaan kuului enää vain 5 prosenttia kaikista kunnista, lähinnä kyseessä oli pienin kuntaryhmä, 0–3000 asukasta (10 % vastanneista). Kaikista kunnista kolme neljästä oli yhteydessä maakunnallisiin viestimiin joko kerran viikossa (40 %) tai muutamia kertoja kuukaudessa (37 %). Useita kertoja viikossa yhteydessä oli 18 prosenttia kaikista kunnista.

Suurista, yli 50 000 asukkaan kunnista kaikki muut paitsi yksi ilmoitti olevansa useita kertoja viikossa yhteydessä maakunnallisiin viestimiin (86 %). Toiseksi suurimman kuntaryhmän, 25 001–50 000 asukasta, osalta suuri osa kunnista oli keskimäärin kerran

viikossa yhteydessä maakunnallisiin viestimiin (64 %), reilu neljännes ilmoitti tiheydeksi useita kertoja viikossa. Myös kuntaryhmän 10 001–25 000 asukasta kunnista 44 prosenttia ilmoitti yhteydenpidon tiheydeksi kerran viikossa. Tässä ryhmässä vastaukset jakautuivat kuitenkin myös muihin luokkiin, 30 prosenttia oli yhteydessä useita kertoja viikossa ja 22 prosenttia muutaman kerran kuukaudessa.

Alle 10 000 asukkaan kuntien osalta oli huomattavissa suuntaus, että kunnan koon pienetessä myös yhteydenpidon tiheys hieman laski: 5001–10 000 asukkaan kunnista 46 prosenttia oli yhteydessä kerran viikossa maakunnallisiin viestimiin, näitä pienemmistä kunnista noin kolmannes. Vastaavasti 5001–10 000 asukkaan kunnista kolmannes oli yhteydessä muutaman kerran kuukaudessa, kun pienempien kuntaryhmien osalta luvut kasvoivat 48 ja 54 prosenttiin (3001–5000 ja 0–3000 asukkaan kunnat).



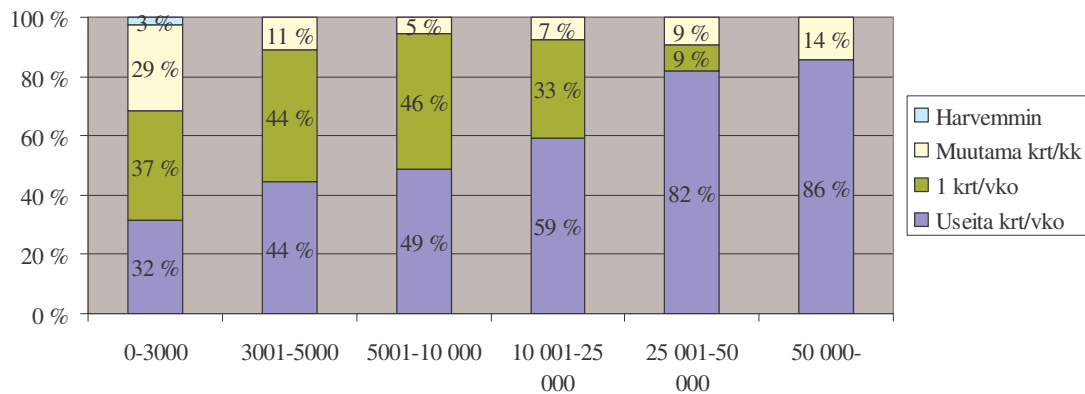
**Kuvio 7.** Yhteydenpito maakunnallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.

Maakunnallisten viestintävälineiden osalta korrelaatiokerroin oli hieman pienempi kuin valtakunnallisten, -0,44. Edelleen on kuitenkin nähtävissä jonkinasteista riippuvuutta siitä, että mitä pienempi kunta, sitä harvemmin se on yhteydessä myöskään maakunnallisiin viestimiin.

Selkeästi eniten kunnat ovat yhteydessä paikallisiin viestintävälineisiin. Puolet kaikista kunnista (50 %) on yhteydessä useita kertoja viikossa ja kolmannes (36 %) kerran viikossa. Muutamia kertoja kuukaudessa yhteydessä on 14 prosenttia kaikista kunnista. Vain yksi kunta pienimmästä, alle 3000 asukkaan kuntaryhmästä ilmoitti olevansa harvemmin yhteydessä paikallisiin viestimiin.

Lähes kaikki kahden suurimman kuntaryhmän kunnista on yhteydessä paikallisiin viestimiin useita kertoja viikossa (yli 50 000 asukkaan kunnat 86 % ja 25 001–50 000 asukkaan kunnat 82 %). Myös seuraavista kolmesta kuntaryhmästä keskimäärin puolet kunnista on yhteydessä useita kertoja viikossa: 10 001–25 000 asukasta 59 prosenttia, 5001–10 000 asukasta 49 prosenttia ja 3001–5000 asukasta 44 prosenttia. Vastaavasti kerran viikossa tiheydeksi oli ilmoittanut edellä mainituissa ryhmissä 33, 46 ja 44 prosenttia kunnista. Pienimmässä kuntaryhmässä, 0–3000 asukasta, yhteydenpidon tiheys jakautui kolmeen luokkaan: 32 prosenttia kunnista ilmoitti olevansa useita kertoja viikossa yhteydessä paikallisiin viestimiin, 37 prosenttia kerran viikossa ja 29 prosenttia muutamia kertoja kuukaudessa. Lähes kaksi kolmesta kunnasta tässäkin ryhmässä oli siis kuitenkin yhteydessä vähintään kerran viikossa paikallisiin viestimiin.

Myös paikallisten viestintävälineiden osalta oli havaittavissa jonkinasteista riippuvuutta kunnan koon ja yhteydenpidon tiheyden välillä. Korrelaatiokerroin -0,28 osoittaa kuitenkin, että riippuvuus oli enää lievää.



**Kuvio 8.** Yhteydenpito paikallisiin viestintävälineisiin kuntakoon mukaan jaettuna.

Yhteenvetona yhteydenpidon tiheydestä eri viestintävälineisiin voi todeta, että suurimpien kuntien osalta tiheys on kaikenkokoisten viestintävälineiden osalta melko paljon suurempaa kuin pienempien kuntien kohdalla. Normaalioloissa kanssakäyminen sujuu todennäköisesti melko rutiininomaisesti suurimmassa osassa kuntia, yhteyttä pidetään lähinnä paikallisiin ja maakunnallisiin viestimiin. Tilanne on kuitenkin toinen kriisitilanteissa. Mitä mittavammasta kriisistä on kyse, sitä kiinnostuneempia eri viestintävälineet ovat tapahtumista. Tällöin mukaan tulevat myös valtakunnalliset mediat ja esimerkiksi iltapäivälehdet. Koska varsinkin pienemmät kunnat ovat normaalioloissakin harvemmin yhteydessä valtakunnallisiin viestimiin, saattavat näiden toimintatavat yllättää kriisitilanteissa.

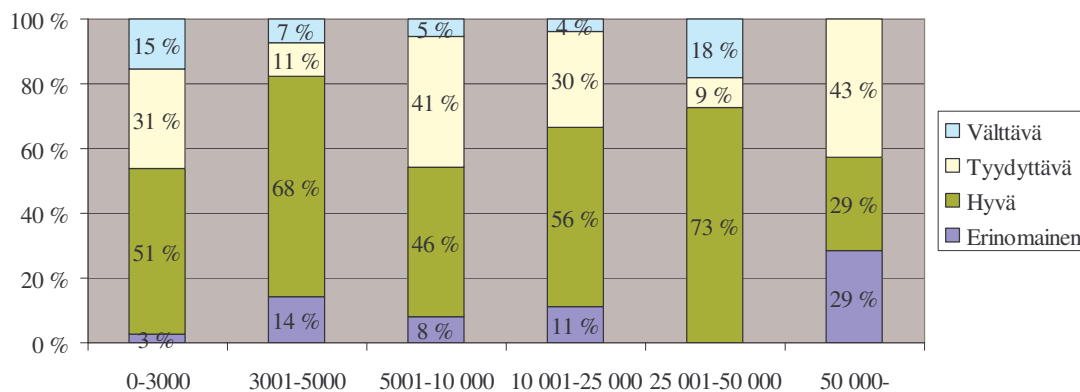
#### 4.3.2 Oma arvio suhteista viestintävälineisiin

Kyselyssä kuntia pyydettiin arvioimaan omaa suhdettaan viestintävälineisiin valtakunnallisella, maakunnallisella ja paikallisella tasolla. Arvosana-asteikoksi oli annettu



erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono. Analysoin myös näitä tuloksia ristiintaulukoinnin ja siitä saatavien prosenttiosuuksien avulla.

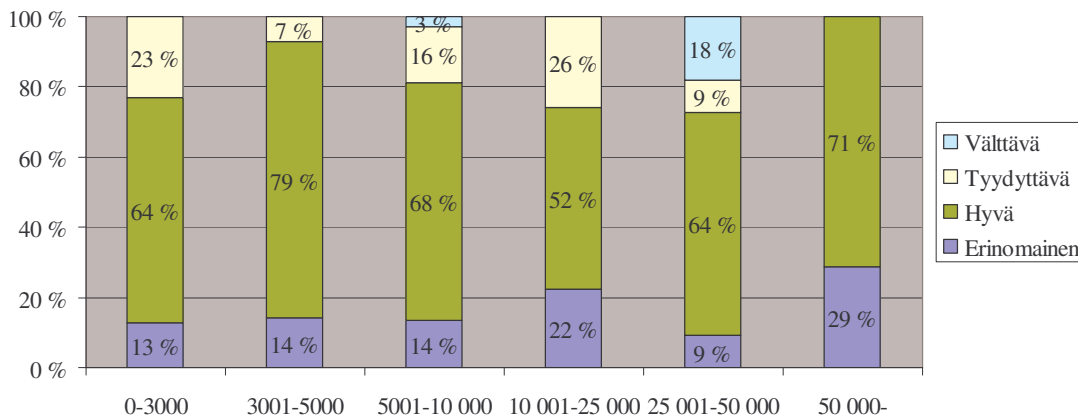
Puolet, 54 prosenttia, kaikista kunnista arvioi suhteensa valtakunnallisiin viestintävälineisiin hyväksi ja 28 prosenttia tyydyttäväksi. Kunnista 9 prosenttia arvioi suhteensa erinomaiseksi ja saman verran välttäväksi. Suurimmat, yli 50 000 asukkaan kunnat suhtautuivat kriittisimmin omaan suhteeseensa valtakunnallisiin viestimiin. Vaikka 29 prosenttia niistä arvioi suhteensa erinomaiseksi tai hyväksi, peräti 43 prosenttia piti suhdettaan tyydyttävänä. Kaikista kuntaryhmistä myönteisimpänä suhdettaan piti 25 001–50 000 asukkaan kunnat, valtaosa eli 73 prosenttia arvioi suhteen hyväksi. Myös muissa kuntaryhmissä suhteen arvioi hyväksi enemmistö. Vain 5001–10 000 asukkaan kunnista hyvän tai tyydyttävän arvosanan suhteilleen antoi lähes yhtä moni kunta, 46 ja 41 prosenttia.



**Kuvio 9.** Kuntien oma arvio suhteistaan valtakunnallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.

Maakunnallisten viestintävälineiden osalta lähes kaikki kunnat näkevät suhteensa maakunnallisiin viestimiin hyvänä. Enemmistö eli 66 prosenttia kaikista kunnista arvioi

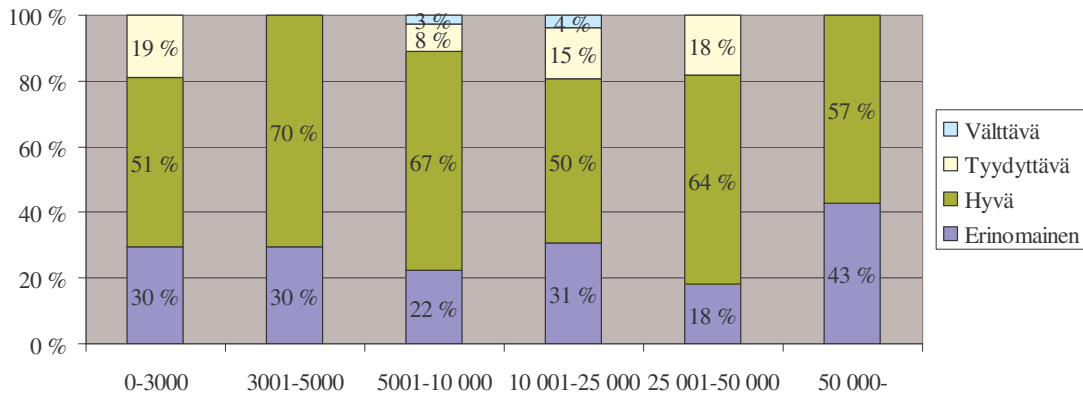
suhteensa hyväksi. Erinomaisen arvosanan antoi 15 prosenttia kunnista ja tyydyttävän 17 prosenttia. Välttäväksi suhteen arvioi vain muutama, 2 prosenttia kunnista. Kuntakoottain vertailtuna suurempia eroja ei juuri esiintynyt. Yli 50 000 asukkaan kunnista valtaosa, 71 prosenttia arvioi suhteensa hyväksi ja 29 prosenttia erinomaiseksi. Lopuissa kuntaryhmissä enemmistö antoi arvosanaksi hyvä. Vain 10 001–25 000 asukkaan kuntien ryhmässä syntyi hieman hajontaa eri luokkien välillä: 52 prosenttia arvioi suhteensa hyväksi, 26 prosenttia tyydyttäväksi ja 22 prosenttia erinomaiseksi.



**Kuvio 10.** Kuntien oma arvio suhteistaan maakunnallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.

Vielä selkeämmin kunnat arvioivat suhteensa hyväksi paikallisten viestintävälineiden tasolla. Kaikista kunnista 60 prosenttia koki suhteensa hyväksi ja 28 erinomaisiksi. Vain 11 prosenttia piti suhdetta tyydyttävänä ja 1 prosentti välttävänä. Eri kuntakokoryhmiä vertailtaessa suuria eroja ei ollut nähtävissä. Yli 50 000 asukkaan kunnista jopa 43 prosenttia arvioi suhteensa erinomaiseksi, loput hyväksi. Muut kuntaryhmät arvioivat suhteensa pääasiassa hyväksi, ja 10 001–25 000, 5001–10 000 ja 0–3000 asukkaan kunnista

kolmannes erinomaisiksi. Määrällisesti eniten tyydyttävän arvosanan antaneita oli pienimmässä, 0–3000 asukkaan kuntaryhmässä, 19 prosenttia.



**Kuvio 11.** Kuntien oma arvio suhteistaan paikallisiin viestintävälineisiin, kuntakoottainen jako.

Yksikään kunta ei arvioinut suhdettaan huonoksi viestintävälineiden millään tasolla. Kuten jo jakaumien perusteella voi päätellä, korrelaatiokertoimella mitattuna kunnan koon ja oman arvion välillä ei ilmennyt riippuvuutta. Luku oli kaikilla viestintävälineiden tasoilla lähellä nollaa (valtakunnalliset -0,10, maakunnalliset 0 ja paikalliset 0,4).

Edellä yhteydenpidon tiheyttä käsitelleessä luvussa kävi ilmi, että kunnat ovat selkeästi eniten yhteydessä paikallisiin viestintävälineisiin. Myönteistä on se, että suuri osa kokee suhteensa niihin hyväksi. Luontevien suhteiden voi olettaa edesauttavan viestintätoiminnassa kriisitilanteissakin. Valtakunnallisiin viestintävälineisiin ollaan kuitenkin vähiten yhteydessä ja silti suhde niihin koetaan suhteellisen hyväksi. Suurin kuntaryhmä oli yhteydenpidon tiheydellä mitattuna eniten yhteydessä valtakunnallisiin viestimiin ja sen ryhmän kunnat suhtautuivat myös kriittisimmin suhteeseensa näihin

viestimiin. Tämä voi osaltaan vahvistaa sitä analyysiä, minkä esitin edellisen luvun lopussa viestintävälineiden toimintatapojen yllättävyydestä kunnille kriisitilanteissa. Suhteet arvioidaan hyviksi, mutta kriisitilanteissa tilanne voi olla hyvin toisenlainen. Mutta ilman tarkempia tutkimuksia ei ole syytä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä tässä asiassa.

#### 4.3.3 Mediaseuranta

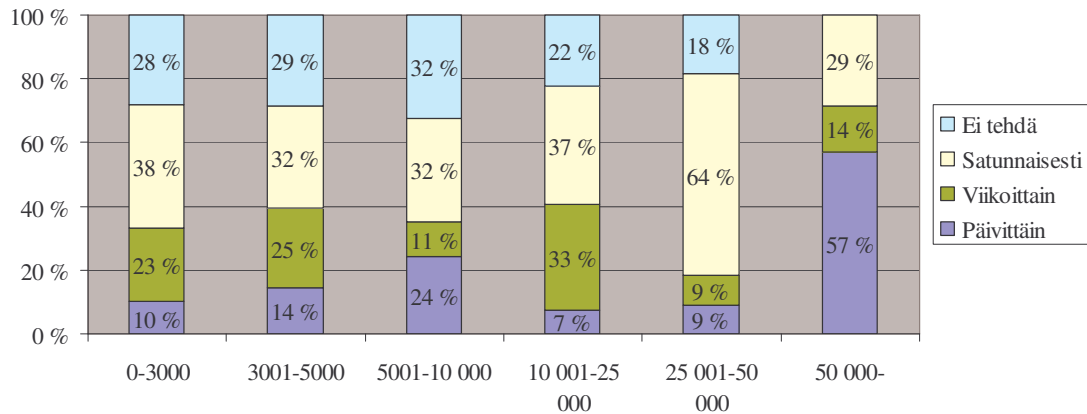
Kunnilta kysyttiin kyselyssä kuinka usein ne tekevät mediaseurantaa eli käyvät läpi ja kokoavat eri viestintävälineiden uutisointia. Vaihtoehtoina olivat päivittäin, viikoittain, satunnaisesti ja mediaseurantaa ei tehdä.

Vastaukset jakautuivat melko selvästi kahtia: päivittäin tai viikoittain mediaseurantaa teki 37 prosenttia kunnista ja satunnaisesti tai ei ollenkaan 63 prosenttia kunnista. Selvästi suuremmassa osassa kuntia mediaseurantaa ei siis tehdä säännöllisesti. Kaikista kunnista 16 prosenttia ilmoitti tekevänsä seurantaa päivittäin, 21 prosenttia viikoittain, 37 prosenttia satunnaisesti ja 26 prosentissa kunnista ei tehty ollenkaan seurantaa.

Erikokoisista kunnista suurimmat, yli 50 000 asukkaan kunnat, erottuivat muista, niissä mediaseurantaa tehdään aktiivisimmin, 57 prosenttia kunnista päivittäin ja 11 prosenttia viikoittain, kolmannes satunnaisesti (29 %). 25 001–50 000 asukkaan kunnista suurin osa, 64 prosenttia tekee seurantaa satunnaisesti ja vain muutamat päivittäin tai viikoittain (9 % molemmat).

Muissa kuntaryhmässä, 0–25 000 asukasta, keskimäärin 60 prosentissa mediaseurantaa tehdään joko satunnaisesti tai ei ollenkaan. Vain 10 001–25 000 asukkaan kunnissa seurantaa tehdään hieman muita pienempiä kuntia useammin, kolmannes tekee seurantaa viikoittain. Kahdessa pienimmässä ryhmässä, 3001–5000 ja 0–3000 asukasta, neljännes

tekee seurantaan viikoittain (25 ja 23 %). 5001–10 000 asukkaan kunnista neljännes tekee seurantaan päivittäin (24 %).



**Kuvio 12.** Mediaseurannan tiheys kuntakoottain jaettuna.

Mediaseurannan merkitys perustuu alaluvussa 2.4.5 mainittuun teemojen hallintaan ja seurantaan. Kun omaa toimintaympäristöä seurataan säännöllisesti, voi tämä helpottaa myös orastavien kriisien havaitsemista. Jokaisessa kunnassa seurataan varmasti muutamia pääviestintävälineitä päivittäin, mutta laajempi, järjestelmällinen seuranta antaa paremman kuvan tapahtumista niin omassa toimintaympäristössä kuin sen ulkopuolellakin. Mediaseuranta vaatii kuitenkin resursseja, joten on ymmärrettävää, että tällainen toiminta ei voi olla säännöllistä kunnissa, joissa ei ole viestintään omaa henkilöstöä ja viestinnästä vastataan oman toimen ohella. Kriisiviestinnän kannalta mediaseurannan puute on kuitenkin ongelmallista.

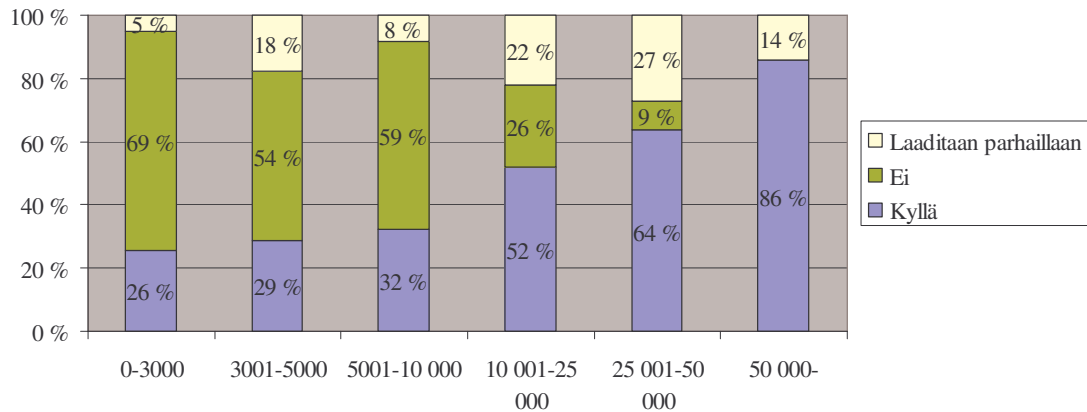
#### 4.3.4 Viestintästrategiat

Viestintästrategiat luovat sen pohjan, jolla kunnat hoitavat viestintäänsä normaalioloissa, rakentavat profiiliaan, kuntakuvaansa, ja hoitavat suhteitaan kohde- ja yhteistyökumppaneihin (ks. alaluvut yhteisöviestinnästä 2.4.2, suhdetoiminnasta 2.4.3 sekä imagosta ja maineesta 2.4.4).

Kunnilta kysyttiin kyselyssä, ovatko ne laatineet viestintästrategian tai jos sitä laaditaan parhaillaan. 38 prosentilla kaikista kunnista oli viestintästrategia ja 48 prosentilla ei. Kunnista 13 prosentissa strategiaa laadittiin parhaillaan.

Vastauksissa painottui se, että suuremmilla kunnilla viestintästrategia oli olemassa ja pienemmillä ei. Myös korrelaatiokerroin viittasi tähän suuntaan: kun laskettiin korrelaatiokerroin niiden kuntien osalta, joilla joko oli tai ei ollut viestintästrategiaa (vertailusta oli poistettu kunnat, joilla strategiaa laadittiin parhaillaan), saatiin tulokseksi -0,40 eli oli nähtävissä jonkinasteista riippuvuutta kunnan koon ja strategian olemassaolon välillä. Kunnan koon kasvaessa myös viestintästrategian olemassaolon todennäköisyys kasvoi.

Yli 50 000 ja 25 001–50 000 asukkaan kunnista valtaosalla viestintästrategia oli olemassa, 86 ja 64 prosentilla. Jälkimmäisen ryhmän 27 prosentilla strategiaa laadittiin parhaillaan ja vain yhdellä ei ollut sitä ollenkaan. 10 001–25 000 asukkaan kunnista puolella viestintästrategia oli olemassa (52 %) ja neljänneksellä ei, 22 prosentilla sitä laadittiin parhaillaan. Tätä pienemmillä kunnilla niiden osuus, joilla strategiaa ei ollut, kasvoi verrattuna suurempiin kuntiin: 5001–10 000 asukkaan kunnista strategiaa ei ollut 59 prosentilla, 3001–5000 asukkaan kunnista 54 prosentilla ja 0–3000 asukkaan kunnista 69 prosentilla. Vain muutamilla strategiaa laaditaan parhaillaan (8, 18 ja 5 % edellisistä kuntaryhmistä).



**Kuvio 13.** Kuntien viestintästrategioiden määrä kuntakoottain jaoteltuna.

Kuten yhteisöviestintää käsittelevässä alaluvussa 2.4.2 todettiin, viestinnän suunnitelmallisuus ja järjestelmällinen toteuttaminen normaalioloissa luovat pohjaa myös sellaisia tilanteita varten, jotka poikkeavat jokapäiväisestä toiminnasta. Pienemmät kunnat jäävät siis myös tällä osa-alueella isommista kunnista, mikä asettaa ne heikompaan asemaan myös kriisitilanteita ajatellen.

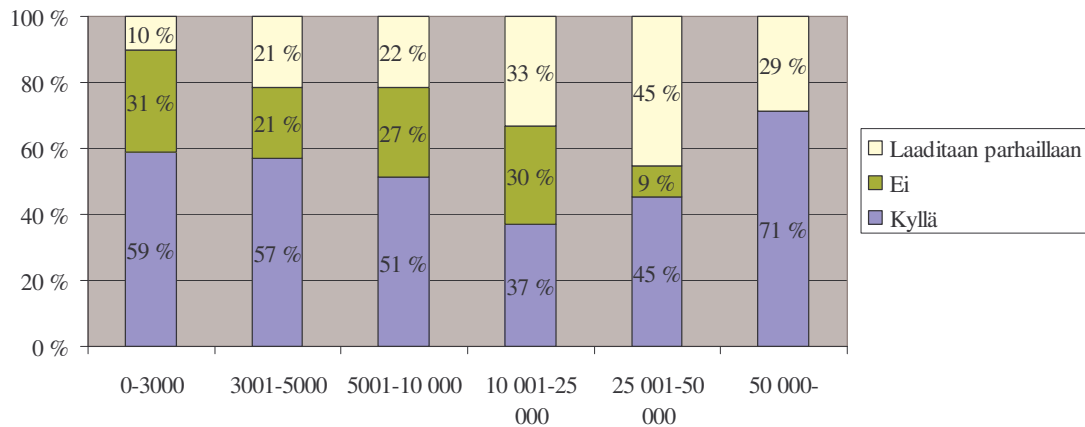
#### 4.4 Kriisiviestinnän ohjeistojen taustatiedot

Kyselyssä selvitettiin kriisiviestinnän ohjeistojen määrää kunnissa ja kartoitettiin niiden sisältöä teoriaosuuden pohjalta laadittujen kysymysten avulla. Kysymykset olivat melko yleisluontoisia ja niillä pyrittiin saamaan yleiskuva ohjeistojen sisällöstä ja sitä kautta kuntien todellisesta valmiudesta kriisitilanteiden viestintään. Sisältökysymysten osalta olen ottanut mukaan analyysiin vain ne kunnat, joilla ohjeisto on olemassa tai joilla se on laadinnassa.

#### 4.4.1 Ohjeistojen määrä, laadintavuodet ja päivitykset

Kaikista kyselyyn vastanneista kunnista 52 prosentilla oli kriisiviestinnän ohjeisto olemassa, 25 prosentilla ei ollut ja 23 prosentilla sitä laadittiin parhaillaan. Toisin sanoen kunnista valtaosalla eli 75 prosentilla ohjeisto oli valmiina tai laadinnassa ja 25 prosentilta se puuttui.

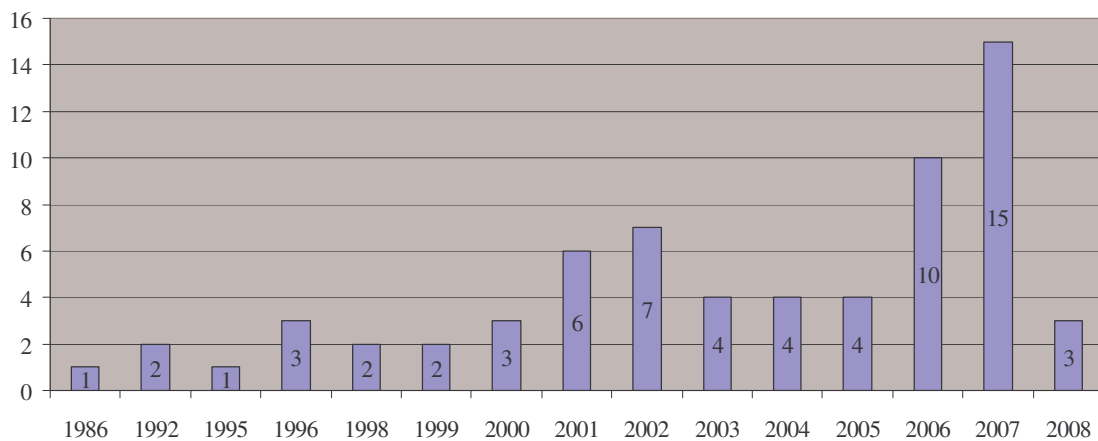
Kuntakoon mukaan vertailtuna yli 50 000 asukkaan suuret kunnat erottuivat jälleen muista kuntaryhmistä. Niistä 71 prosentilla ohjeisto oli olemassa ja loppuilla sitä laadittiin parhaillaan. 25 001–50 000 asukkaan kunnista lähes puolella (45 %) oli ohjeisto tai se oli laadinnassa, vain yhdellä kunnalla ei ollut ohjeistoa. Myös tätä pienemmissä kunnissa suurimmalla osalla ohjeisto joko oli olemassa tai laadinnassa parhaillaan. 0–25 000 asukkaan kuntaryhmissä niiden osuus, joilla ohjeistoa ei ollut, vaihteli 21–31 prosentin välillä.



**Kuvio 14.** Kriisiviestinnän ohjeistot kunnissa kuntakoon mukaan jaoteltuna.



Kyselyssä kuntia pyydettiin ilmoittamaan vuosi, jolloin ohjeisto on laadittu. Kuviosta 15 käy ilmi, että ohjeistoista valtaosa on laadittu vuoden 2001 jälkeen, 79 prosenttia. Eniten ohjeistoja on laadittu vuosina 2006 ja 2007. Erikokoisten kuntien välillä ei ollut havaittavissa eroja laadintavuosien perusteella, laadintavuodet jakautuivat tasaisesti eri kuntakokoryhmien välillä.

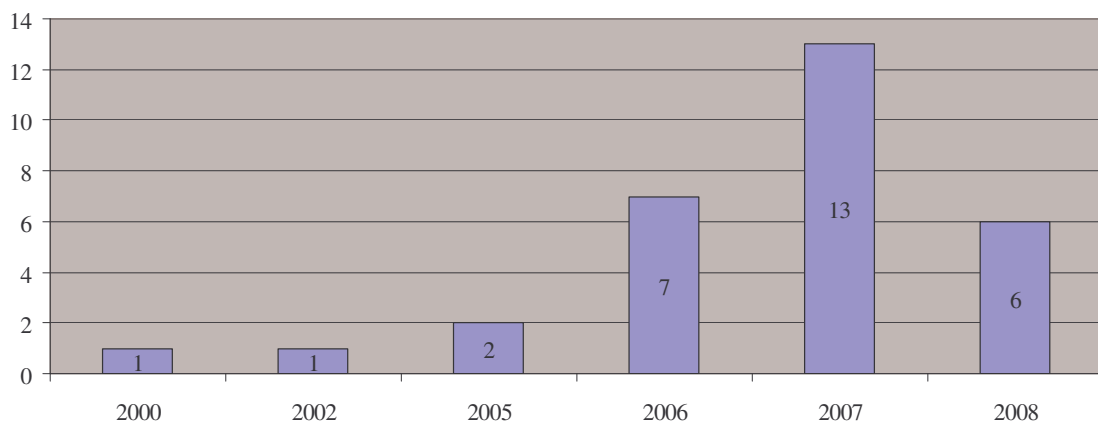


**Kuvio 15.** Kuntien kriisiviestintäohjeistojen laatimisvuodet ja laadittujen ohjeistojen määrät kyseisinä vuosina.

Kuten Huhtala ja Hakala (2007:61) toteavat yhtenä syynä siihen, että vuosi 2001 oli monella tapaa vedenjakaja kriisiviestintää ajatellen, johtuu tuolloin Yhdysvalloissa tapahtuneista terrori-iskuista. Tämä muutti lopullisesti käsityksiä siitä, että kaikenlaiset kriisit ovat mahdollisia. Varsinainen piikki suomalaisten kuntien kriisiviestintäohjeistojen laadinnassa on nähtävissä vuosina 2006 ja 2007. Ilman tarkempia tutkimuksia syytä voi vain arvailla, mutta yksi selittävä tekijä lienee vuoden 2004 Aasian hyökyaaltokatastrofi, mikä kosketi monia kuntia uhrien ja heidän omaistensa kautta. Tämä oli varmasti viimeinen herätys kriisiviestintään varautumiseen, tätä edeltävinä vuosina oli tapahtunut jo

monia kuntiakin koskettaneita tragedioita, kuten Konginkankaan bussiturma (2003) ja Myyrmannin kauppakeskuksen pommiräjähdyks 2002.

Ohjeistojen päivitystä koskevaan kysymykseen oli vastannut 30 kuntaa. Kuviosta 16 on nähtävissä, että päivityksiä on tehty pääasiassa muutaman viime vuoden aikana tai niitä tehdään parhaillaan.



**Kuvio 16.** Ohjeistojen päivitysvuodet ja niiden määrät kyseisinä vuosina.

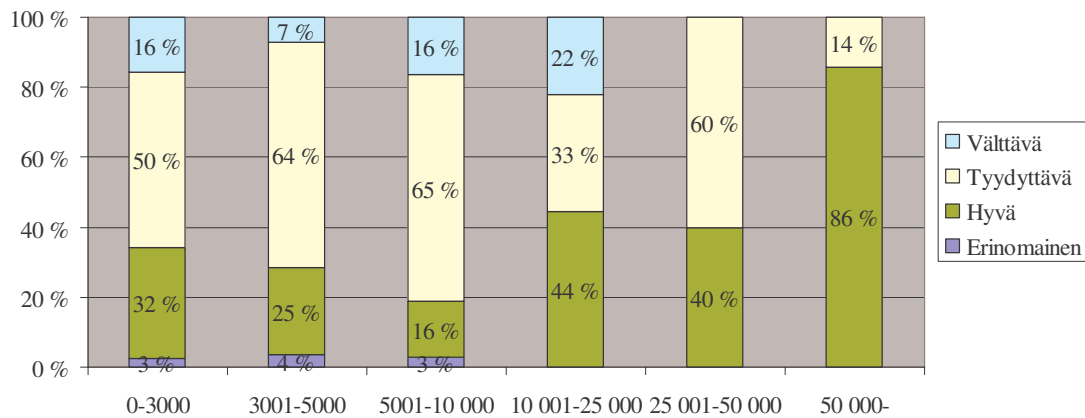
Ohjeistojen päivittämisen painottuminen viime vuosiin on tietysti luonnollista ottaen huomioon, että ohjeistojen ensimmäiset versiot on useimmissa tapauksessa laadittu joitain vuosia sitten. Ohjeistojen päivitystä tasaisin väliajoin korostaa esimerkiksi Flodin (1999: 36, tarkemmin alaluvussa 3.6). Kunnat ja niiden toimintaympäristöt muuttuvat, ja monet tapahtumat, joiden ei olisi voinut olla mahdollisia, saattavat sattua esimerkiksi jollekin toiselle kunnalle. Tällöin on syytä tarkistaa myös omien viestintätoimenpiteiden ja ohjeiden ajantasaisuus. Piikki päivitysten laadinnassa vuosina aivan viime vuosina ja erityisesti

vuonna 2007 selittynee osaltaan samoin kuin ohjeistojen laadinnan osalta (aiempien vuosien katastrofit).

#### 4.4.2 Kuntien arvio omasta kriisiviestintävalmiudesta

Kuntia pyydettiin arvioimaan omaa valmiuttaan kriisiviestintään antamalla arvosana seuraavan asteikon mukaan: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, huono. Yhdistän tämän arvion lopussa alaluvussa 4.7 kuntien sisältöä koskevien vastausten perusteella tekemääni pisteytykseen ja vertaan sitä, miten hyvin kuntien oma arvio ja sisällyspisteet vastaavat toisiaan.

Kaikkien kuntien vertailussa puolet (52 %) piti valmiuttaan tyydyttävänä. Kunnista 2 prosenttia piti valmiuttaan erinomaisena, 32 prosenttia hyvänä ja 14 prosenttia välttävänä. Yli 50 000 asukkaan kunnista muut pitivät valmiuttaan hyvänä ja vain yksi tyydyttävänä. Vaikka pienemmistä kuntaryhmistä muutamat arvioivat valmiutensa jopa erinomaiseksi, enemmistö piti valmiutta tyydyttävänä tai välttävänä. 25 001–50 000 ja 10 001–25 000 asukkaan kuntaryhmissä oli jonkun verran enemmän kuntia, jotka kokivat valmiutensa hyväksi kuin näitä pienemmissä kuntaryhmissä.



**Kuvio 17.** Kuntien omat arviot valmiudestaan kriisiviestintään, kuntakoottainen jako.

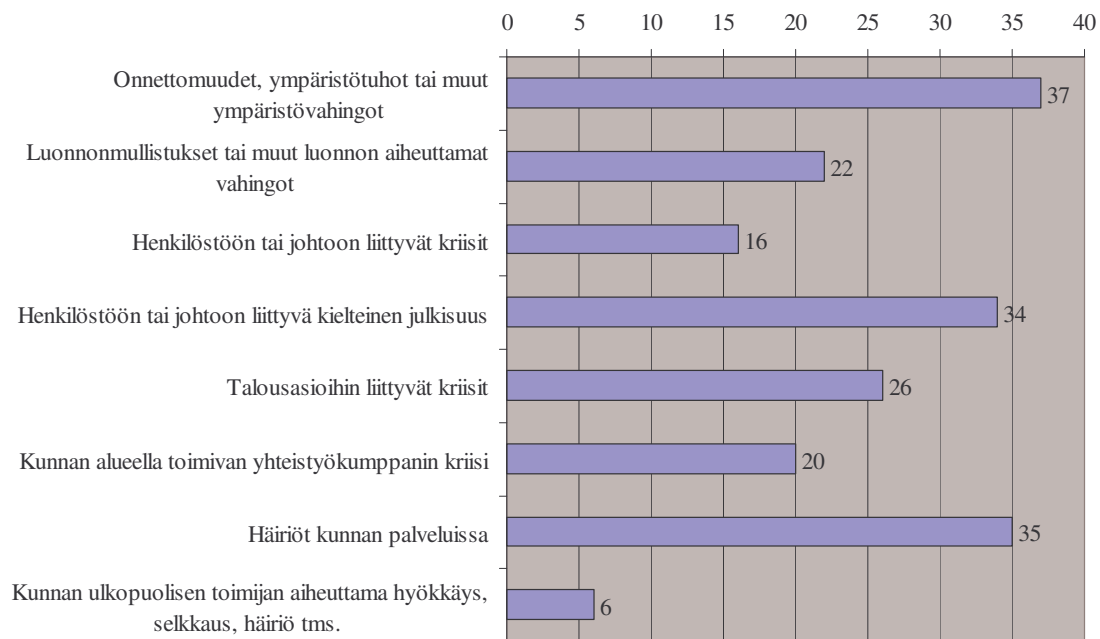
Lukujen voi nähdä kuvastavan sitä, että kunnat tiedostavat kriisiviestinnän tärkeyden. Valmiuteen ollaan jossain määrin tyytyväisiä, mutta myös parantamisen varaa koetaan olevan.

#### 4.5 Kuntien aiemmat kriisit

Yhteisöjen kohtaamat aiemmat kriisit ovat siinä mielessä merkityksellisiä, että niistä voi jälkikäteen ottaa oppia tulevien kriisien varalle. Fearn-Banks (1996: 3) ja Lehtonen (1999b: 130–131) huomauttavatkin, että mahdollisten tulevien kriisien kartoittaminen on helpointa aloittaa yhteisön aiemmin kohtaamista kriiseistä. Lisäksi samalla tulee kartoittaa kriisiviestinnän toimenpiteiden onnistuneisuus ja kriisiviestinnän ohjeistojen toimivuus kyseisissä tilanteissa. Aihetta käsittelemme tarkemmin alaluvuissa 3.5 ja 3.6.

Kyselyn avulla pyrittiin kartoittamaan kuntien aiempia kriisejä muutamien viime vuosien aikana sekä ohjeistojen olemassaoloa ja toimivuutta niissä. Vaihtoehdot oli tehty eri

kriisilajien pohjalta ja ne pyrkivät kattamaan mahdollisimman hyvin eri kriisityypit (tarkemmin alaluvussa 3.2).



**Kuvio 18.** Kuntien kohtaamat kriisit muutaman viime vuoden aikana.

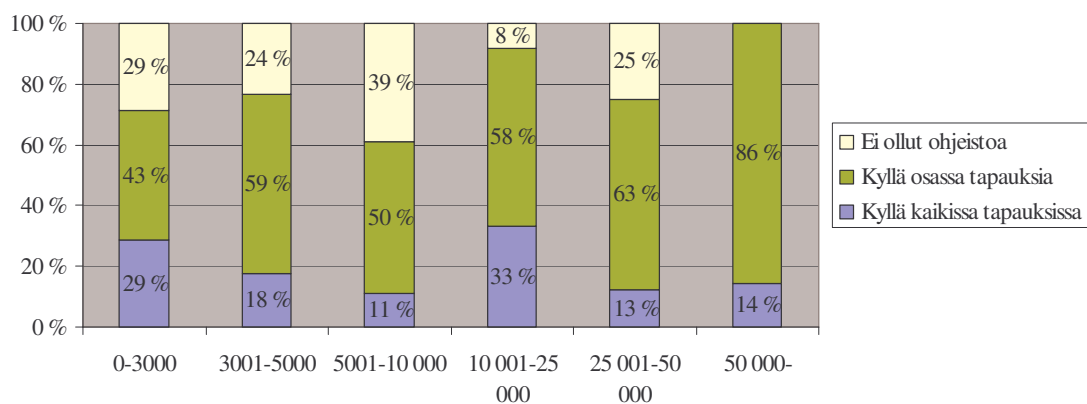
Eniten kunnat ilmoittivat kokeneensa kriisejä, jotka liittyivät onnettomuuksiin, ympäristötuhoihin tai muihin ympäristövahinkoihin, häiriöihin kunnan palveluissa ja henkilöstön tai johdon kielteiseen julkisuuteen. Neljännes kunnista oli kokenut näitä kriisejä. Hieman vähemmän, 13–17 prosenttia kunnista oli kokenut kriisejä, jotka liittyivät talousasioihin, luonnonmullistuksiin tai kunnan alueella toimivan yhteistyökumppanin kriisiin. Kunnista 11 prosenttia oli kohdannut kriisin, joka kosketi henkilöstöä tai johtoa, esimerkiksi henkilöstöä tai johtoa koskettanut vakava sairastuminen tai kuolema. Vain 4 prosenttia kunnista ilmoitti joutuneensa osalliseksi kriisiin, jonka oli aiheutunut kunnan ulkopuolisen toimijan hyökkäyksestä, selkkauksesta, häiriöstä tms. Kuntien kohtaamat

kriisit on esitelty kuviossa 18. Eri kuntakokojen välillä ei ollut havaittavissa suurempia eroja, vaan vastaukset jakautuivat melko tasaisesti kaikkien vaihtoehtojen ja kuntaryhmien kesken. Kuntakoon mukainen jako on esitelty liitteessä 5.

Tulokset osoittavat, että kunnat ovat jo aiemmin kohdanneet hyvin erityyppisiä kriisejä eikä mikään tässä mainituista kriisityypeistä ole harvinainen kuntien keskuudessa (lukuun ottamatta kunnan ulkopuolisen toimijan aiheuttamia kriisejä). Tämä vahvistaa sen, että kriisiviestinnän ohjeistossa on syytä käydä tarkkaan läpi eri kriisityypit ja laatia suunnitelmat niiden varalle.

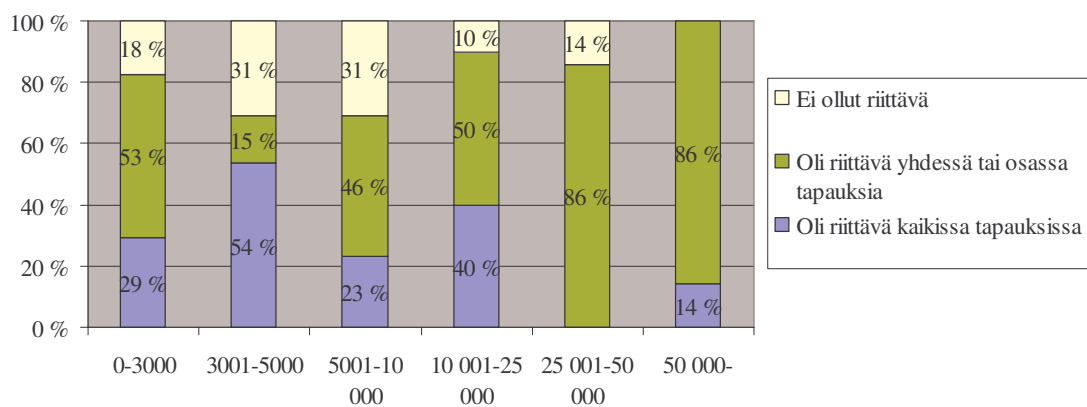
Edellä mainittuihin kuntien kokemuksiin aiempiin kriiseihin liittyen kyselyssä pyydettiin kuntia määrittelemään, oliko niillä kriisiviestinnän suunnitelmaa tai ohjeistoa käytettävissä näissä kriiseissä, ja oliko se riittävä näitä kriisitapauksia ajatellen. Tuloksissa ovat mukana ne kunnat, jotka kyselyn aiemmassa kohdassa olivat ilmoittaneet, että niillä on olemassa kriisiviestinnän ohjeisto tai sitä laaditaan parhaillaan. Kyselyssä pyydettiin niitä kuntia, joilla ei ole ohjeistoa, siirtymään aiempia kriisejä koskeneen kysymyksen jälkeen suoraan kyselyn loppuun ja lähettämään vastaukset.

Kaikista kunnista 20 prosentilla oli ohjeisto käytettävissä kaikissa aiemmissa kriiseissä, 55 prosentilla osassa kriisitapauksia ja 24 prosentilla kuntia ei ollut ohjeistoa käytettävissä. Erikokoisten kuntien vertailussa yli 50 000 asukkaan kunnista enemmistöllä, 86 prosentilla, ohjeisto oli käytössä osassa tapauksia, yhdellä kunnalla kaikissa tapauksissa. Myös muissa kuntaryhmissä enemmistöllä oli ohjeisto käytössä joissain tapauksissa. Muista kuntaryhmistä erottuvat 10 001–25 000 asukkaan kuntaryhmä, jonka kunnista kolmanneksella oli ohjeisto käytössä kaikissa tapauksissa, sekä 5001–10 000 asukkaan kunnat, joista 39 prosentilla ei ollut ohjeistoa käytettävissä.



**Kuvio 19.** Kriisiviestinnän ohjeistojen olemassaolo aiemmissä kriiseissä, kuntakoottainen jako.

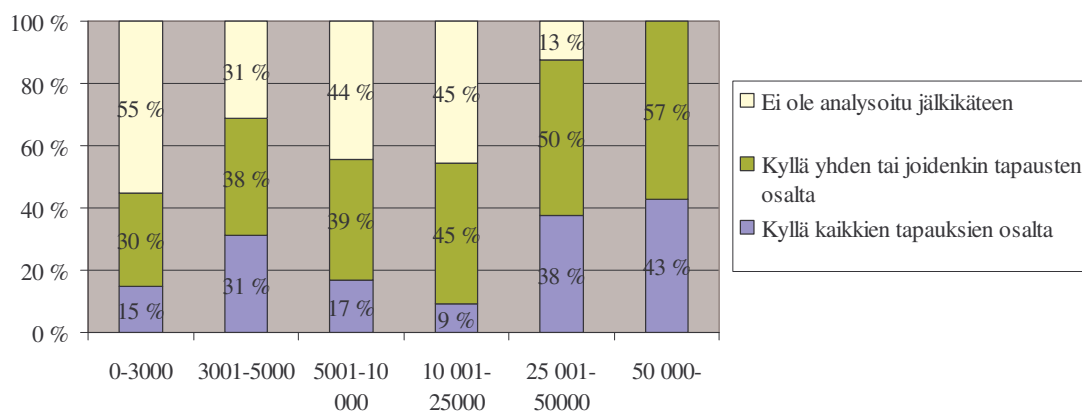
Ohjeiston koki riittäväksi kaikista kunnista 30 prosenttia kaikkien tapauksien osalta, 51 prosenttia yhdessä tai osassa tapauksia, 19 prosentin mielestä ohjeisto ei ollut riittävä missään kriisitapauksessa.



**Kuvio 20.** Kriisiviestinnän ohjeiston riittävyys aiemmissä kriiseissä, kuntakoottainen jako.

Kuntakoon mukainen vertailu osoittaa, että kahta suurinta kuntaryhmää pienemmät kunnat olivat useammin tyytyväisiä ohjeiston riittävyyteen kaikissa tapauksissa. 3001–5000 asukkaan kunnista 54 prosenttia ja 10 001–25 000 asukkaan kunnista 40 prosenttia oli tyytyväinen kaikkien tapauksien osalta ohjeistoon. Sen sijaan enemmistö kahden suurimman kuntaryhmän kunnista koki ohjeiston olleen riittävä vain osassa tapauksia. Syitä tähän ei pysty toteamaan ilman lisätutkimuksia.

Yksi kriisiviestinnän suunnittelun tärkeä osa on aiempien kriisien analysointi, siinä käytettyjen toimintatapojen läpikäyminen ja käytäntöjen parantaminen kokemusten pohjalta. Kyselyssä kunnilta kysyttiin, oliko edellä mainittujen kriisien aikana toteutettua viestintää analysoitu jälkeensä ja pohdittu ongelmakohtia ja vaihtoehtoisia toimintatapoja. Kaikista kunnista 23 prosenttia ilmoitti viestintää analysoidun jälkikäteen kaikkien tapauksien osalta ja 40 prosenttia yhden tai joidenkin tapausten osalta. Kunnista 38 prosentissa viestintää ei ollut analysoitu minkään tapauksen osalta.



**Kuvio 21.** Kriisiviestinnän analysointi kriisitilanteiden jälkeen, kuntakoottainen jako.



Kuntakoon mukaisessa vertailussa kahdessa suurimmassa kuntaryhmässä lähes kaikki olivat analysoineet viestintää jälkikäteen ainakin osassa tapauksia. Näitä pienemmissä kunnissa oli sen sijaan melko paljon niitä, jotka eivät olleet analysoineet viestintää ollenkaan jälkeenpäin. Niistäkin kuitenkin keskimäärin puolet oli analysoinut viestintää joidenkin tapausten osalta. Näistä ryhmistä 3001–5000 asukkaan kuntaryhmä poikkesi hieman, ryhmän kunnista 31 prosenttia oli tehnyt analyysin kaikkien tapauksien osalta ja 38 prosenttia yhden tai joidenkin tapausten osalta.

Enemmistö kunnista on siis jossain vaiheessa analysoinut aiempaa viestintätoimintaansa kriisitilanteissa. Kuitenkin melko suuri osa kunnista, reilu kolmannes ei ole tehnyt tätä.

#### 4.6 Kuntien kriisiviestintäohjeistojen sisältö

Kuntien kriisiviestintäohjeistojen valmiusanalyysiin on otettu mukaan ne kunnat, jotka ovat ilmoittaneet, että heillä on olemassa ohjeisto. Myös ne kunnat on otettu mukaan, joilla ohjeistoa laaditaan parhaillaan ja jotka ovat pystyneet vastaamaan sisältöä koskeviin kysymyksiin.

Kaiken kaikkiaan ohjeistojen analyysissä on mukana 88 kuntaa, mikä kattaa viidenneksen Suomen kunnista (21 %). Erikokoiset kunnat ovat myös tasaisesti edustettuina, vain 10 001–25 000 asukkaan kunnista hieman alle puolet kyselyyn kaikista vastanneista on mukana tässä analyysissä (44 % kaikista vastanneista).

<i>Asukasluku</i>	<i>Kunnat, joilla ohjeisto</i>	<i>Ohjeistoa laaditaan parhaillaan</i>	<i>Yhteensä</i>	<i>Kaikki vastanneet kunnat</i>	<i>% kaikista vastanneista kunnista</i>
0-3000	21	2	23	39	59 %
3001-5000	15	3	18	28	64 %
5001-10 000	17	2	19	37	51 %
10 001-25 000	10	2	12	27	44 %
25 001-50 000	5	4	9	11	82 %
50 000-	5	2	7	7	100 %
Yhteensä	73	15	88	149	

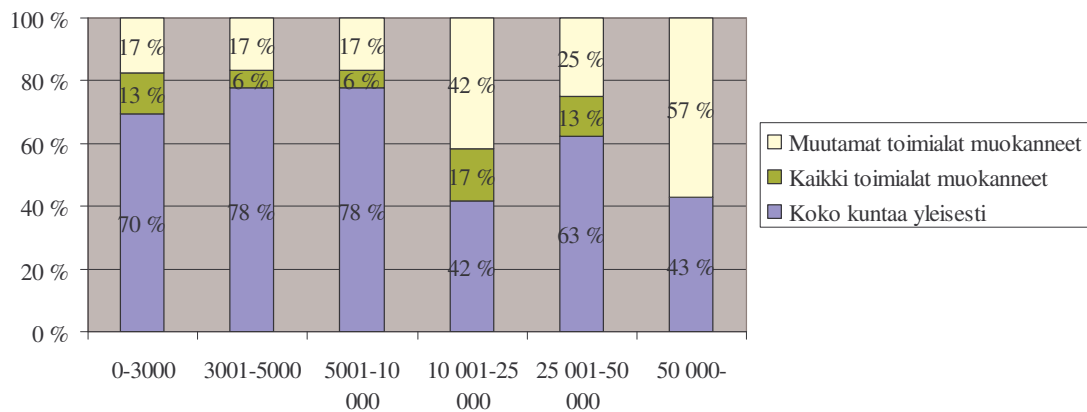
**Taulukko 6.** Valmiusanalyysissä mukana olevien kuntien määrä sekä vastanneiden määrälliset ja prosentuaaliset osuudet kaikista kyselyyn vastanneista kunnista.

#### 4.6.1 Ohjeiston soveltaminen kunnan eri toimialoilla

Kuten kuntien eri tehtäviä esittelevästä alaluvusta 2.3 kävi ilmi, kunnille kuuluvien tehtävien kirjo on hyvin laaja. Kuntien sisällä eri toimialat vastaavat eri osa-alueiden hoitamisesta. Näin ollen niillä on myös hyvin erilaiset tarpeet kriisiviestintää ajatellen. Vaikka osa kriisilajeista on sellaisia, että niihin pätee viestinnän osalta yhdet yhteiset ohjeet, on toimialoilla hyvin erilaisia kriisin uhkia niiden erilaisista toimintaympäristöistä johtuen. Siksi ohjeisto olisikin syytä käydä läpi kunkin toimialan erityispiirteet huomioiden ja laatia ohjeet myös näitä tilanteita varten.

Valtaosassa kuntia kriisiviestinnän ohjeisto koski koko kuntaa yleisesti, 66 prosentissa kaikista kunnista. Joka neljännessä kunnassa (24 %) muutamat kunnan eri toimialoista olivat muokanneet ohjeiston oman toimialan erityispiirteet huomioiden. Vain muutamissa kunnissa kaikki toimialat olivat muokanneet ohjeiston toimialan erityispiirteet huomioiden (9 % kunnista).

Eri kuntaryhmiä verrattaessa yli 50 000 asukkaan ja 10 001–25 000 asukkaan kuntaryhmät erottuivat muista. Yli 50 000 asukkaan kunnista reilussa puolessa muutamat toimialat olivat muokanneet ohjeet omaan toimialaan soveltuvaksi, vajaassa puolessa noudatettiin kunnan yleistä ohjeistoa. Myös 10 001–25 000 asukkaan kunnista vajaassa puolessa ohjeisto koski koko kuntaa yleisesti. Lopuista tämän ryhmän kunnista 42 prosentissa muutamat toimialat olivat muokanneet ohjeiston soveltuvaksi, muutamassa kunnassa kaikki toimialat olivat muokanneet ohjeiston itselleen soveltuvaksi. Muissa kuntaryhmissä enemmistössä noudatettiin kunnan yleistä ohjeistoa ja vain muutamissa toimialat olivat muokanneet ohjeiston itselleen soveltuvaksi.



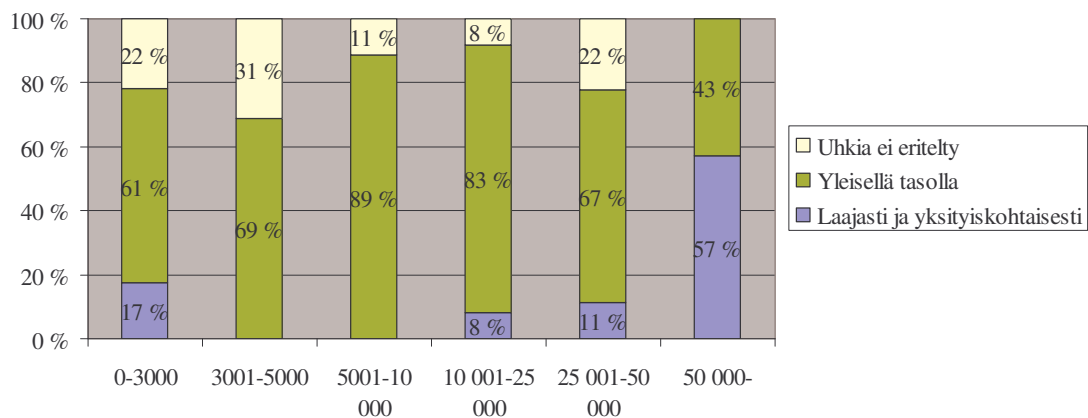
**Kuvio 22.** Ohjeiston soveltaminen kunnan eri toimialoille, kuntakoottainen jako.

Kuten tulokset osoittavat, ohjeiston muokkaaminen eri toimialoihin soveltuvaksi ei ole yleistä muissa kuin suurissa kunnissa. Syitä on vaikea arvioida ilman lisätutkimuksia.

#### 4.6.2 Tulevien uhkien ja kriisitilanteiden arviointi

Regester (1990: 56) ja Flodin (1999: 32) painottavat, että kriisiviestinnän ohjeistoa laadittaessa on syytä pohtia, mitä mahdollisia uhkia tai tilanteita yhteisöllä on, jotka voivat aiheuttaa kriisin, eikä pelkästään menneiden kriisien perusteella vaan kaikki mahdolliset, sillä hetkellä mahdottomiltakin tuntuvat tilanteet huomioiden. Alaluvussa 3.6 on esitelty eri tutkijoiden näkemyksiä siitä, mitä uhkien kartoittamisessa tulee huomioida. Erilaiset uhat vaativat ohjeistolta myös määrittelyä siitä, miten kyseisissä eri tilanteissa tulisi toimia.

Kyselyssä pyydettiin kuntia määrittelemään, miten ohjeistossa on huomioitu mahdolliset tulevat uhat tai tilanteet, jotka voivat johtaa kriisiin. Vaihtoehtoina olivat uhkien ja eri tapaustyyppit erittely laajasti ja yksityiskohtaisesti, uhkien erittely yleisellä tasolla tai että uhkia ei ole ohjeistossa eritelty.



**Kuvio 23.** Mahdollisten tulevien uhkien erittely kriisiviestinnän ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.

Kaikista kunnista 12 prosentissa uhat oli eritelty laajasti ja yksityiskohtaisesti, 71 prosentissa yleisellä tasolla ja 18 prosentissa ei ollenkaan. Kuntakokoja verrattaessa on nähtävissä, että kunnat olivat eritelleet uhat pääasiassa yleisellä tasolla. Kaikista kunnista tehdyssä vertailussa laajan erittelyn osuutta nostaa suurin kuntaryhmä, yli 50 000 asukasta, jonka kunnista 57 prosenttia ilmoitti uhkia eritellyn laajasti. Muissa kuntaryhmissä valtaosa kunnista oli eritellyt uhat yleisellä tasolla.

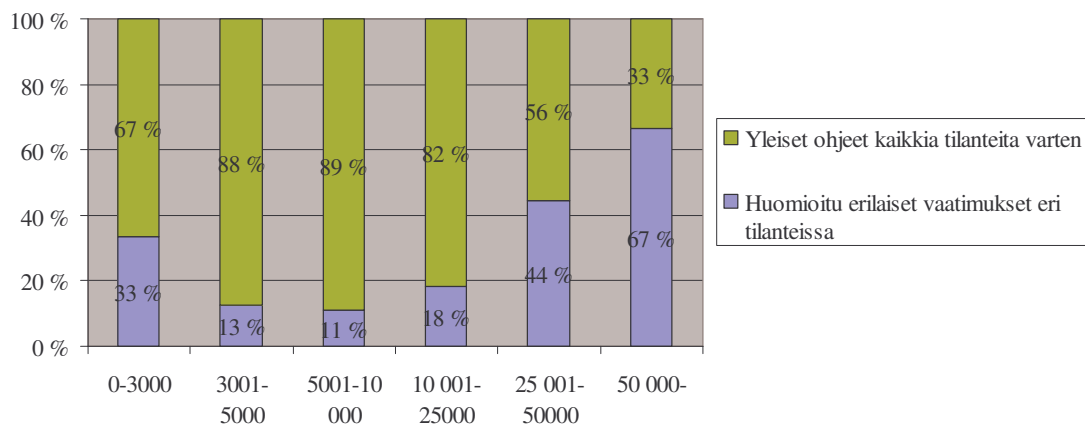
Kyselyn kysymyksen muotoilu oli hyvin yleisellä tasolla, eikä sen perusteella voi tehdä laajempia johtopäätöksiä, kuinka tarkasti tulevia uhkia on ohjeistossa todellisuudessa eritelty. Näiden tulosten perusteella voisi kuitenkin olettaa, että tarkempaa uhkien erittelyä voisi olla syytä tehdä. Sinänsä hyvä asia on, että enemmistöllä uhkia on pohdittu yleisellä tasolla.

#### 4.6.3 Kriisiviestinnän soveltaminen eri kriisitilanteisiin

Samalla tavalla kuin ohjeistossa olisi syytä pohtia laajasti ja yksityiskohtaisesti mahdollisia tulevia uhkia, ohjeistossa pitäisi olla huomioitu kriisiviestinnän soveltaminen erilaisten kriisitilanteiden vaatimuksiin. Periaatteessa kriisiviestinnän yleiset lainalaisuudet pätevät kaikissa tilanteissa, kuten viestinnän nopeus, oma-aloitteisuus, rehellisyys jne. (esim. Lehtonen 1999: 11, 135–136; Regester 1990: 109–110). Eri kriisilajit vaativat kuitenkin erilaista valmistautumista viestinnän osalta; esimerkiksi onnettomuuksien tai mainetta uhkaavien kriisien kohdalla viestinnän lähtökohdat ovat erilaiset, ja myös viestinnän hoitamiseen osallistuvien henkilöiden kokoonpano on erilainen.

Kyselyssä kunnilta kysyttiin, miten ohjeistoissa on huomioitu kriisiviestinnän soveltaminen eri kriisitilanteita ajatellen. Vaihtoehtoina oli kaksi, viestinnän erilaisten vaatimusten huomioiminen eri kriisitilanteissa tai yleiset ohjeet kaikkia tilanteita varten. Kaikista kunnista suurimmassa osassa eli 74 prosentissa kunnista ohjeistossa oli yleiset ohjeet

kaikkia kriisitilanteita varten. Kunnista 26 prosentissa ohjeistossa oli huomioitu erilaiset vaatimukset eri tilanteissa. Kuntakoon perusteella vertailtuna kaksi suurinta kuntaryhmää erottuu muista: yli 50 000 asukkaan kunnista 67 prosentissa ja 25 001–50 000 asukkaan kunnista hieman vajaassa puolessa (44 %) oli eri tilanteiden vaatimukset huomioitu ohjeistossa. Lopuissa kuntaryhmissä enemmistöllä kunnista oli yleiset ohjeet kaikkia tilanteita varten.



**Kuvio 24.** Kriisiviestinnän eri tilanteiden vaatimien viestintätoimenpiteiden huomioiminen ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.

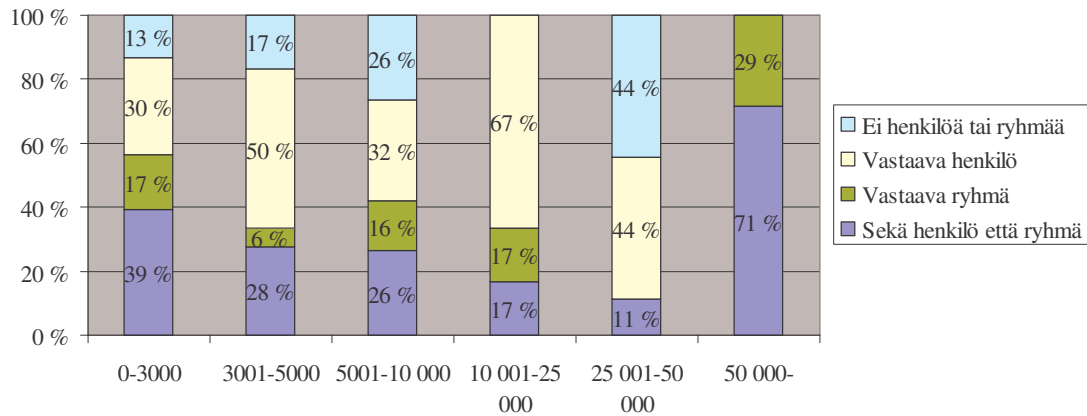
Päätelmät tämän kysymyksen osalta seuraavat melko pitkälti edellisen, uhkia käsitelleen kysymyksen vastaavia. Tarkempia johtopäätöksiä kysymyksen perusteella ei voi tehdä, mutta näiden tulosten perusteella eri tilanteiden vaatiman viestinnän erityispiirteet voisi olla tarpeellista huomioida tarkemmin ohjeistoissa.

#### 4.6.4 Kriisiviestinnästä vastaava ryhmä

Kriisiviestintää suunniteltaessa on syytä tehdä jo etukäteen suunnitelmat siitä, minkälainen ryhmä kriisitilanteissa viestinnästä vastaa. Näissäkin suunnitelmissa on huomioitava erilaisten tilanteiden vaatimukset; joissain tilanteissa saatetaan tarvita suurempaa joukkoa viestintää hoitamaan kuin toisissa, ja eri kriisilajit vaativat myös hieman eri henkilöitä tai asiantuntijoita ryhmään mukaan. Alaluvussa 3.5 on käsitelty eri näkökulmia, mitä on huomioitava kriisiviestinnästä vastaavaa ryhmää koottaessa ja sen toimintaa suunniteltaessa.

Kyselyssä kaksi kysymystä käsitteli tätä kriisiviestinnän osa-aluetta. Ensimmäisessä kysyttiin, ovatko kunnille määritelty joko kriisiviestintäryhmä tai kriisiviestinnästä vastaava henkilö tai mahdollisesti molemmat. Toisessa kysymyksessä kysyttiin, miten kriisiviestinnästä vastaavien henkilöiden vastualueet on määritelty, ohjeistossa vai kunkin tilanteen mukaan.

Kaikkien kuntien osalta 31 prosentissa oli nimetty sekä kriisiviestinnästä vastaava henkilö että kriisitilanteissa koolle kutsuttava kriisiviestinnän ryhmä. Kunnista 14 prosentissa oli nimetty vastaava henkilö ja 39 prosentissa vastaava ryhmä, 17 prosentissa kunnista ei ollut ryhmää tai henkilöä. Kaikkien kuntien vertailuluvuissa ensimmäisen vaihtoehdon prosenttiosuutta nostaa jälleen yli 50 000 asukkaan kuntien osuus, niistä suurimmalla osalla, 71 prosentilla on sekä ryhmä että vastaava henkilö. Pääasiassa muissa kuntaryhmissä oli nimetty vastaava henkilö, joskin useissa oli ryhmän ja vastaavan henkilön yhdistelmää. Hieman yllättäen toiseksi suurimman kuntaryhmän, 25 001–50 000 asukkaan kunnista jopa 44 prosentilla ei ollut ollenkaan nimetty ryhmää tai henkilöä.

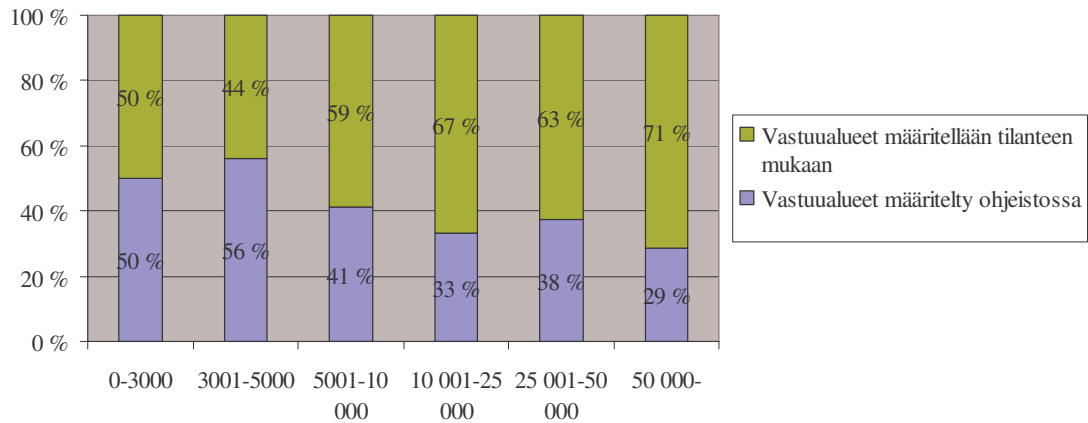


**Kuvio 25.** Kunnissa nimetyt kriisiviestinnästä vastaavat ryhmät ja/tai henkilöt jaoteltuna kuntakoon mukaan.

Valtaosalla kunnista oli joko kriisiviestinnästä vastaava henkilö tai ryhmä. Ryhmän puuttuminen lähes joka viidennestä kunnasta tuo kuitenkin sen riskin, että kriisitilanteissa joudutaan käyttämään turhaan aikaa ryhmän kokoamiseen ja sen työnjaon organisointiin.

Kyselyn toisen kriisiviestinnän vastaavia koskevan kysymyksen tulokset vahvistavat myös edellä esitettyä käsitystä. Kysymyksessä pyydettiin kuntia valitsemaan, miten kriisiviestinnästä vastaavien vastuualueet on määriteltä, ohjeistossa vai kunkin tilanteen mukaan. Kaikista kunnista 44 prosentissa vastuualueet oli määriteltä ohjeistossa ja 56 prosentissa ne määritellään kunkin tilanteen mukaan. Erikokoisten kuntien välillä ei juuri ollut eroja edellisiin lukuihin verrattuna, tosin pienemmissä kunnissa vastuualueet oli määriteltä hieman useammin ohjeistossa kuin suurissa kunnissa, joissa vastuualueet määriteltiin hieman pieniä useammin tilanteen mukaan.





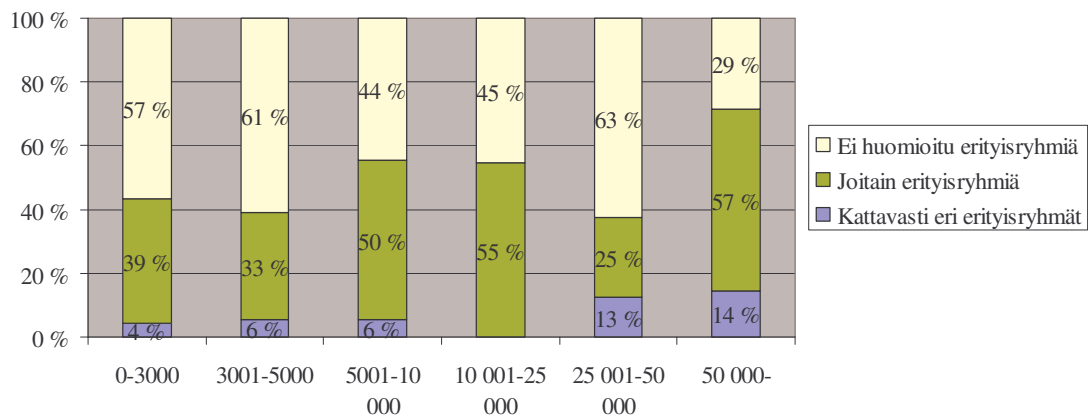
**Kuvio 26.** Kriisiviestinnän vastuualueiden määrittely, kuntakoottainen jako.

#### 4.6.5 Viestinnän erityisryhmät

Alaluvussa 3.5 todettiin, että maahanmuuttajien lisääntyessä kriisiviestinnän suunnittelussa pitää huomioida myös heidän viestintään kohdistuvat erityistarpeensa. Sama koskee muita erityisryhmiä, kuten lapsia, vammaisia tai esimerkiksi kunnan alueella asuvia eri kieliryhmiä. Kyselyssä kuntia pyydettiin määrittelemään, onko erilaisia erityisryhmiä ja heidän viestintätarpeitaan huomioitu ohjeistoissa. Vaihtoehtoina olivat erityisryhmien huomioiminen kattavasti, joidenkin erityisryhmien huomioiminen tai että erityisryhmiä ei ole huomioitu ohjeistossa. Kyselyn kysymys oli yleisluontoinen, eikä sen perusteella ole pääteltävissä, mitä erityisryhmiä kuntien ohjeistoissa on erityisesti huomioitu.

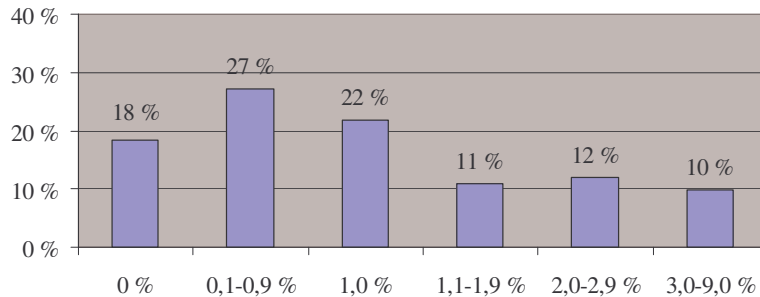
Kaikista kunnista puolet eli 52 prosenttia ei ollut huomionnut erityisryhmiä ollenkaan kriisiviestinnän ohjeistossa, 42 prosentissa oli huomioitu joitain erityisryhmiä. Vain 6 prosenttia kunnista ilmoitti huomioineensa eri erityisryhmät kattavasti ohjeistossa.

Erikokoisia kuntia vertailtaessa tulokset hajosivat jonkin verran ryhmien kesken, ei kuitenkaan erityisen suuressa määrin. Yli 50 000, 10 001–25 000 ja 5000–10 000 asukkaan kuntaryhmissä niiden kuntien määrä, joissa erityisryhmät oli huomioitu, oli jonkin verran suurempi kuin niiden kuntien, joissa erityisryhmiä ei ollut huomioitu. Muissa kuntaryhmissä tilanne oli toisinpäin: niitä kuntia, jotka eivät olleet huomioineet erityisryhmiä, oli hieman enemmän kuin niitä, jotka olivat huomioineet erityisryhmät. Yli 50 000 asukkaan kunnista 71 prosenttia oli huomionnut erityisryhmät joko kattavasti tai joiltain osin.



**Kuvio 27.** Erityisryhmien huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.

Kyselyssä kysyttiin kunnilta myös ulkomaalaisten osuutta kunnan väestöstä. Luku pyydettiin ilmoittamaan prosentteina ja vastaukseen pyydettiin myös merkitsemään, jos luku oli nolla tai tietoa ei ollut saatavilla. Kuntien ilmoittamien osuuksien perusteella 49 prosentissa kuntia ulkomaalaisten osuus on 0,1–1,0 prosentin välillä ja 33 prosentissa kuntia 1,0–1,9 prosentin välillä. Kymmenessä prosentissa kuntia osuus oli 3,0 prosenttia tai yli, aina 9,0 prosenttiin asti. Kunnista 18 prosenttia ilmoitti osuudeksi nolla prosenttia.



**Kuvio 28.** Ulkomaalaisten prosentuaalinen osuus kuntien väestöstä.

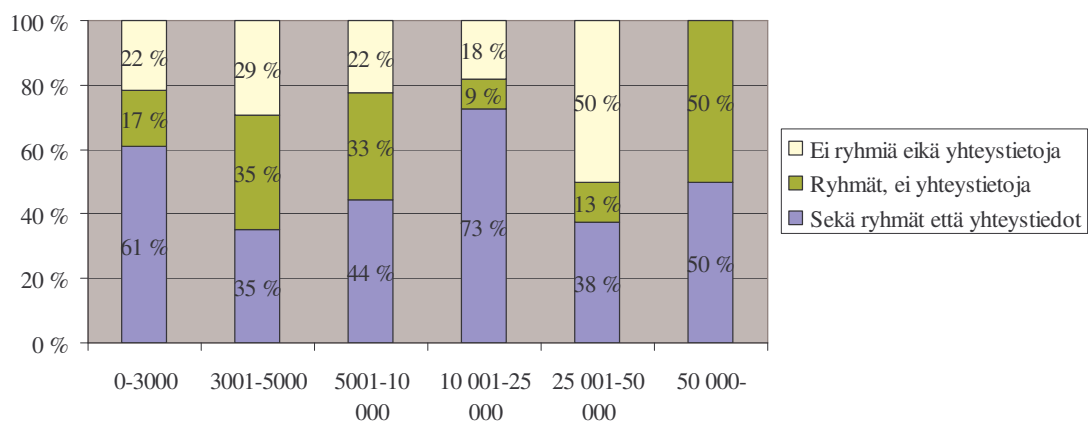
Tällä kysymyksellä esille nostettiin vain yksi erityisryhmä, mutta tulos osoittaa, että suurimmassa osassa kuntia elää ulkomaalaisia, jotka on syytä huomioida kriisitilanteiden viestinnässä.

#### 4.6.6 Kohde- ja yhteistyöryhmät

Kohde- ja yhteistyöryhmien määrittäminen kriisiviestintää varten on useassa mielessä tärkeää. Kriisi voi koskettaa jotakin kunnan kohde- tai yhteistyöryhmää ja sitä kautta myös kuntaa itseään, välillisesti tai suoraan. Kohde- ja yhteistyöryhmien toimialat ja niiden mahdolliset kriisit on huomioitava myös kuntien kriisivalmisteluissa, koska kunta saattaa joutua tilanteeseen mukaan. Toisaalta kunnan kohdatessa kriisin on kohde- ja yhteistyöryhmät hyvä olla listattuna valmiiksi pelkästään jo sen takia, että niiden informoinnista voidaan huolehtia riittävästi, kuten Flodin (1999: 52, 13–14) korostaa, eikä aikaa kulu listausten tekemiseen tai yhteystietojen etsimiseen. Lähimpien kohde- ja yhteistyöryhmien, kuten yritysten, tiedot kunnilla on varmasti aktiivisessa käytössä, mutta kriisiviestinnän ohjeistoa laadittaessa on syytä tehdä laajempi kartoitus kaikista mahdollisista tahoista, joihin kriisitilanteissa voi joutua olemaan yhteydessä.

Kyselyssä kuntia pyydettiin kertomaan, onko ohjeistoissa huomioitu kohde- ja yhteistyöryhmiä sekä koottu niiden yhteystiedot. Kaikista kunnista 51 prosentilla oli ohjeistossa määritelty sekä ryhmät että yhteystiedot, 25 prosentilla oli määritelty ryhmät mutta ei niiden yhteystietoja. Kunnista 24 prosentilla ohjeistossa ei ollut määritelty ryhmiä eikä niiden yhteystietoja. Enemmistöllä kunnista oli siis kuitenkin määritelty kohde- ja yhteistyöryhmät.

Tämä on nähtävissä myös kuntaryhmien vertailussa. Yli 50 000 asukkaan kunnista puolella oli määritelty sekä ryhmät että niiden yhteystiedot, puolella ryhmät mutta ei yhteystietoja. Muista kuntaryhmistä enemmistöllä oli määritelty joko ryhmät ja yhteystiedot tai ainakin ryhmät. Poikkeuksena tästä oli 25 001–50 000 asukkaan kuntaryhmä, jossa jopa puolella ei ollut ryhmiä eikä yhteystietoja määriteltynä ohjeistossa.

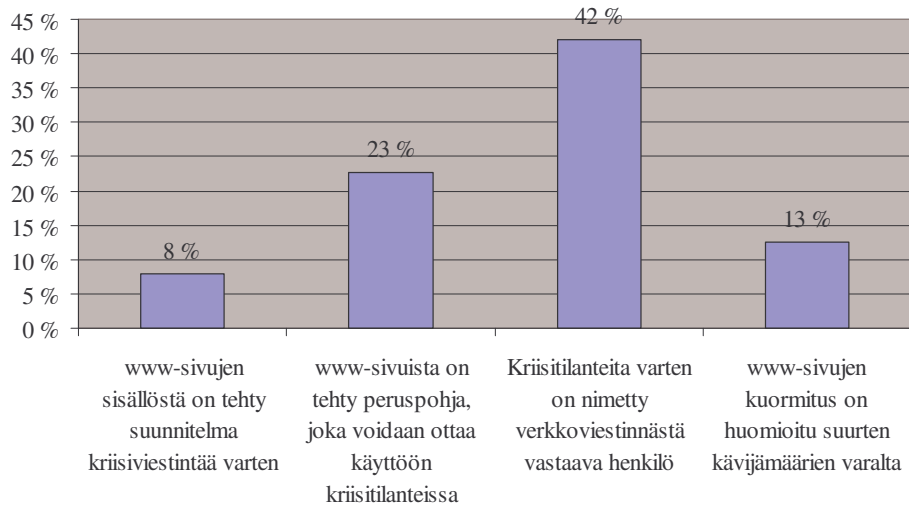


**Kuvio 29.** Kohde- ja yhteistyöryhmien ja niiden yhteystietojen määrittely ohjeistoissa, kuntakoottainen jako.

#### 4.6.7 WWW-sivut kriisiviestinnässä

Verkkoviestintä on muuttanut kriisiviestinnän luonnetta lähes täysin viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana. Monet kriiseistä eletään reaaliajassa tietoverkoissa. Toisaalta verkon kautta niin todelliset tiedot kuin huhutkin leviävät nopeasti, laajalle ja hyvin yksityiskohtaisesti eriteltynä. Ihmiset ovat myös tottuneet käyttämään tietoverkkoja hakeakseen tietoa erilaisista kriiseistä, ja he odottavat saavansa tietoa verkon kautta kriisitilanteissa. Toisin sanoen ei ole ollenkaan liioiteltua korostaa www-sivujen merkitystä kriisiviestinnän yhtenä osa-alueena. Verkkoviestinnän eri osa-alueita kriisiviestinnässä olen käsitellyt tarkemmin alaluvussa 3.7.

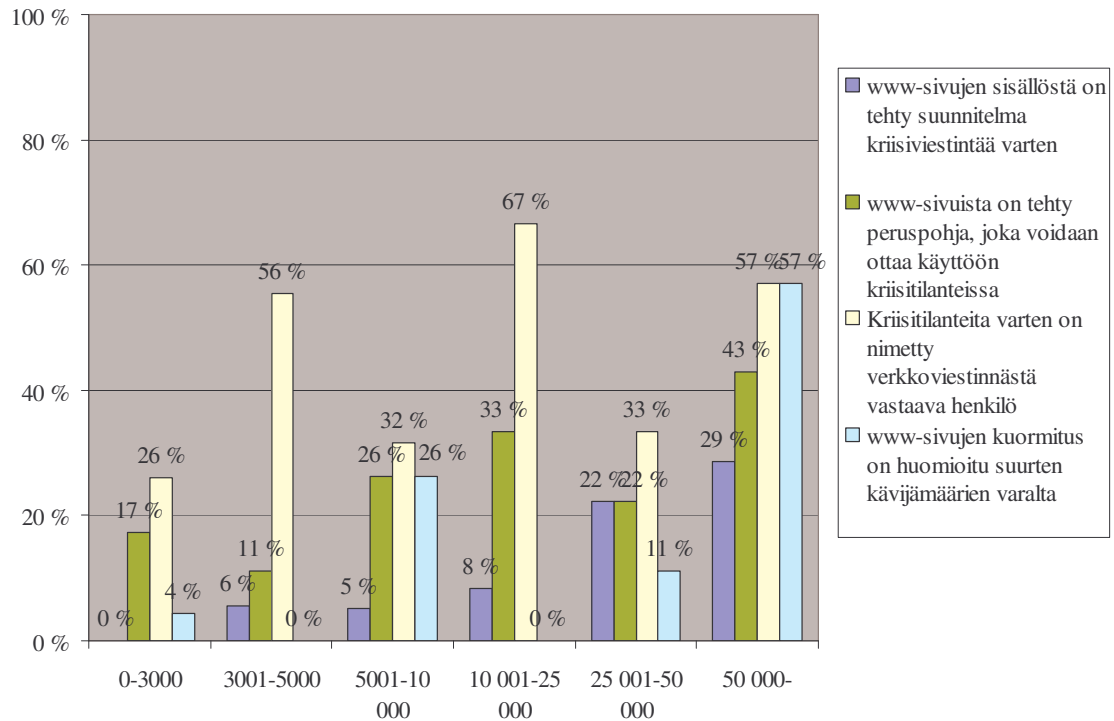
Kyselyssä kuntia pyydettiin valitsemaan eri verkkoviestintää koskevista vaihtoehdoista ne, jotka on huomioitu kriisiviestinnän suunnittelussa. Vaihtoehdot koskivat www-sivujen sisällön suunnittelua kriisiviestintää varten, www-sivuista mahdollisesti tehtyä pohjaa kriisitilanteita varten, verkkoviestinnästä kriisitilanteissa vastaavan henkilön nimeämistä ja www-sivujen kuormituksen huomioimista suurten kävijämäärien varalta.



**Kuvio 30.** Verkkoviestinnän huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistossa kaikkien kuntien osalta.

Kaikista kunnista kahdeksan prosenttia oli tehnyt suunnitelman www-sivujen sisällöstä kriisiviestintää varten. 23 prosentissa kuntia oli tehty www-sivujen peruspohja kriisitilanteita varten. Kunnista 42 prosentissa oli nimetty verkkoviestinnästä kriisitilanteissa vastaava henkilö. WWW-sivujen kuormituksen oli huomionut 13 prosenttia kunnista.

Kuntakoon mukainen vertailu seuraa melko pitkälle edellä mainittuja tuloksia. Suurin, yli 50 000 asukkaan kuntaryhmä erottuu muista ryhmistä siinä, että niissä www-sivujen kuormituksen huomioiminen ja peruspohjan laadinta on hieman suurempaa kuin muissa kuntaryhmissä.



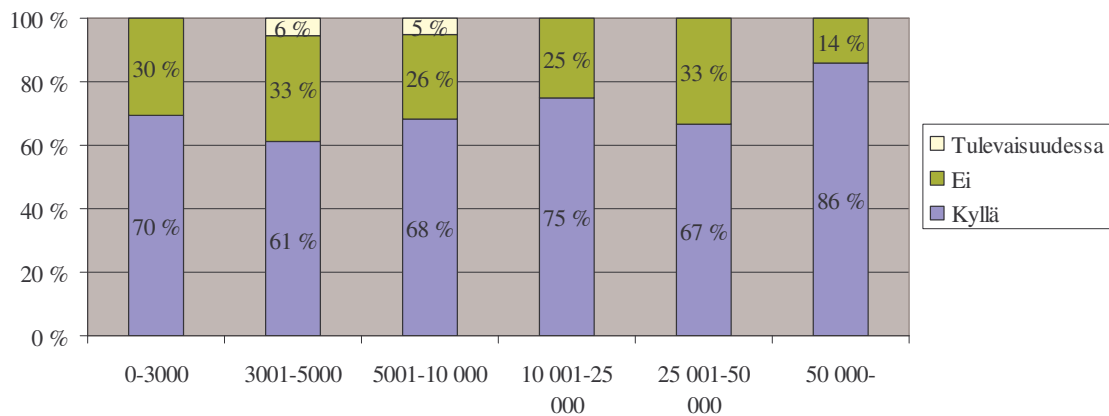
**Kuvio 31.** Verkkoviestinnän huomioiminen kriisiviestinnän ohjeistossa, kuntakoottainen jako.

Tämän perusteella voisi päätellä, että kriisiviestinnän suunnittelussa www-sivujen osuutta kunnat eivät ole huomioineet kovinkaan paljon, lukuun ottamatta suurimpia kuntia. Tämä osa-alue näyttäisi siis erityisesti vaativan lisätoimia kunnilta.

#### 4.6.8 Kriisiviestinnän harjoittelu

Regester (1990: 68) ja Flodin (1999: 36) muistuttavat, että kriisiviestinnän ohjeiston laadinnan lisäksi on tärkeää myös harjoitella toimintaa ja testata ohjeistoa käytännössä ennen kuin niitä tarvitaan todellisissa kriisitilanteissa.

Kuvio 32 osoittaa, että valtaosassa kuntia kriisiviestintää oli harjoiteltu eikä kuntaryhmien välillä ollut merkittäviä eroja. Kaikista kunnista 69 prosentissa kriisiviestintää oli harjoiteltu ja 28 prosentissa ei ollut harjoiteltu. Kaksi kuntaa ilmoitti, että harjoituksille on sovittu aika tulevaisuudessa. Yli 50 000 asukkaan kunnista vain yhdessä kriisiviestintää ei ollut harjoiteltu. Muissa kuntaryhmissä enemmistössä kriisiviestintää oli harjoiteltu.



**Kuvio 32.** Kriisiviestinnän harjoittelu kuntakoon mukaan jaoteltuna sekä niiden osuus, joissa harjoituksille on määritetty aika tulevaisuudessa.

Tämä osa-alue oli tulosten perusteella toisin sanoen hoidettu valtaosassa kuntia hyvin.

#### 4.7 Valmiudesta saatujen pisteiden ja oman arvion vertailu

Kyselyssä pyysin kuntia arvioimaan omaa valmiuttaan kriisiviestintään tällä hetkellä asteikolla erinomaisesta huonoon. Tulokset on esitelty aiemmin alaluvussa 4.4.2. Olen lisäksi pisteyttänyt kriisiviestinnän ohjeistojen sisältöä koskevien kysymyksien vastaukset sen perusteella, mitä paremman valmiuden kukin vastaus antaa kriisiviestintää ajatellen.



Vastausten pisteytys eri kysymysten osalta on esitelty liitteessä 6. Korkein pistemäärä vastauksista oli 24, matalin 0. Pisteytyksen perusteella olen luonut arvosana-asteikon, joka kuvaa valmiuden tasoa (taulukko 7).

**Taulukko 7.** Pistemäärien mukainen arvosana-asteikko.

<i>Pistemäärä</i>	<i>Arvosana</i>
0–5	Huono
6–10	Välttävä
11–15	Tyydyttävä
16–20	Hyvä
20–24	Erinomainen

Taulukossa 8 on eritelty kuntien määrät niiden saamien pistemäärien perusteella. Suurin pistemäärä oli 21, pienin 2. Suurin osa kunnista sijoittui arvosana-asteikolla luokkiin tyydyttävä (35 kuntaa) tai välttävä (34 kuntaa). Suurimmat, yli 50 000 asukkaan kunnat saivat arvosanat hyvä ja tyydyttävä, vain yksi kunta sai erinomaiseen yltävät pisteet. Muiden kuntaryhmien osalta jakaumassa ei ollut nähtävissä suuria eroja, alle 10 000 asukkaan kunnista hieman useampi sai välttävän arvosanan, kun taas yli 10 000 asukkaan kunnista jonkin verran enemmän sijoittui tyydyttävän luokkaan.

**Taulukko 8.** Kuntien määrät sisällöstä saatujen pisteiden ja kuntakoon mukaan jaoteltuna.

	<i>Sisällöstä saatu pistemäärä</i>					
<i>Asukasluku</i>	<i>0-5</i>	<i>6-10</i>	<i>11 -15</i>	<i>16-20</i>	<i>20-24</i>	<i>Yhteensä</i>
0-3000	2	10	7	4		23
3001-5000	2	9	4	3		18
5001-10 000	1	9	8	1		19
10 001-25 000		4	7	1		12
25 001-50 000	1	2	6			9
50 000-			3	3	1	7
Yhteensä	6	34	35	12	1	88

Olen lisäksi verrannut kuntien omaa arviota valmiudestaan kriisiviestintään niiden sisällöstä saamiin pisteisiin. Tulokset on esitelty taulukossa 9. Eniten kuntia arvioi valmiutensa olevan tyydyttävä (43 kuntaa), lähes yhtä moni arvioi valmiutensa hyväksi (37 kuntaa). Kuntien oman arvion ja sisällöstä saatujen pisteiden perusteella on nähtävissä, että kuntien omat arviot ovat hieman korkeampia kuin mitä se pistemäärän perusteella on.

Hyvän arvosanan itselleen antaneista enemmistö kunnista sijoittuu luokkiin tyydyttävä tai välttävä. Kymmenen kunnan kohdalla arvio on osunut oikeaan. Myös tyydyttävän arvosanan osalta hieman useamman kunnan kohdalla pistemäärä yltää vain välttävään luokkaan, tosin ero niihin, joiden arvio on osunut kohdalleen, ei ole suuri. Välttäväksi valmiuden arvioineet kunnat ovat melko lähellä todellista tilaa. Erinomaiseksi valmiutensa arvioineista kunnista kukaan ei yltänyt parhaimpiin pisteisiin, sen sijaan yksi kunnista, joka oli arvioinut valmiutensa hyväksi, sai erinomaiseen yltävät pisteet.

**Taulukko 9.** Kuntien oma arvio valmiudesta ja sisällön perusteella saadut pistemäärät.

	<i>Sisällöstä saatu pistemäärä</i>					
<i>Oma arvio</i>	<i>0-5</i>	<i>6-10</i>	<i>11 -15</i>	<i>16-20</i>	<i>20-24</i>	<i>Yhteensä</i>
Erinomainen			2	1		3
Hyvä		10	16	10	1	37
Tyydyttävä	4	22	16	1		43
Välttävä	2	2	1			5
Yhteensä	6	34	35	12	1	88

Tämän perusteella kunnilla on siis hieman myönteisempi kuva omasta valmiudestaan, kun ohjeistojen sisältökysymysten perusteella on tulkittavissa. Moni kunta kuitenkin näkee, että valmiudessa on parantamisen varaa eikä täysin epärealistisia arvioita ollut yhdelläkään kunnalla.

## 5 LOPPUPÄÄTELMÄT

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millaiset valmiudet Suomen kunnilla on vastata erilaisten kriisitilanteiden vaatimaan viestintään. Kuntien kriisiviestintää ei ole aiemmin selvitetty laajemmin tutkimuksien avulla, joten tämän tutkimuksen tarkoituksena olikin saada vastauksia kysymyksiin siitä, miten kunnat ovat valmistautuneet viestinnän osalta kriisitilanteisiin, onko kunnilla olemassa kriisiviestintää varten ohjeisto tai suunnitelma, millainen on ohjeiston sisältö ja millaiset valmiudet se antaa toimia kriisitilanteissa viestinnän osalta. Lisäksi tutkimuksen avulla selvitettiin, millaiset edellytykset normaaliolojen viestintä antaa kriisitilanteiden viestinnälle ja millaisia kriisejä kunnat ovat aiemmin kohdanneet. Oletuksena oli, että suurilla kunnilla valmius olisi parempi kuin pienemmillä johtuen niiden paremmista resursseista viestinnän henkilöstön suhteen.

Kyselyn aineisto kerättiin tekemällä kyselyhaastattelu, joka lähetettiin kaikille Suomen 415 kunnalle. Vastaajina olivat kuntien viestinnästä vastaavat henkilöt. Vastausprosentti oli 36 prosenttia. Luku on melko alhainen kyselytutkimuksessa, mutta koska kyseessä on kokonaistutkimus, kattavat vastaukset joka kolmannen kunnan Suomessa. Kyselyn vastaukset analysoitiin ristiintaulukoimalla ne pääasiassa kuntakoon mukaan. Osassa kysymyksiä mitattiin myös muuttujien riippuvuutta toisistaan Spearmanin korrelaatiokertoimella.

Yhteenvedona tulosten perusteella voi sanoa, että kuntien valmius kriisiviestintään on kohtalainen. Suuret kunnat ovat hieman paremmin valmistautuneita tiettyjen osa-alueiden osalta, mutta myös niillä löytyi vielä parannettavaa. Alun oletamus suurten kuntien paremmasta valmiudesta sai siis jossain määrin vahvistusta tulosten perusteella. Viestintäohjeisto oli puolella kaikista kunnista ja joka neljäs laati sitä parhaillaan. Useissa kunnissa ohjeistoa myös päivitettiin parhaillaan. Kunnista enemmistöllä oli myös nimetty

kriisiviestinnästä vastaava ryhmä tai henkilö, ja kriisiviestintää oli harjoiteltu useimmissa kunnissa.

Kunnat kokivat valmiutensa kriisiviestintään melko hyväksi, mutta olivat kuitenkin myös melko kriittisiä oman valmiutensa suhteen. Varmasti monet viime vuosien suoraan kuntiakin koskeneet kriisit ja esimerkiksi joka neljännen kunnan kohtaamat suuronnettomuudet tai kielteisestä julkisuudesta aiheutunut kriisi, joka oli koskettanut kunnan johtoa tai henkilöstöä, ovat saaneet tarkistamaan ja päivittämään omaa valmiuttaan. Joka viides kunta oli kokenut myös käytettävissä olleen kriisiviestinnän ohjeiston riittämättömäksi kaikissa kriisitilanteissa, ja puolet piti sitä riittävänä vain yhdessä tai osassa kriisitapauksia.

Tulosten perusteella voi siis nähdä viitteitä siitä, että melko monessa kunnassa on käynnissä kriisiviestinnän valmiuden kohottaminen, tai ainakin tarve sille on olemassa. Selkeä piikki ohjeistojen laadinnassa ja niiden päivittämisessä ajoittuu aivan viime vuosiin (2006–2007). Syytä tähän voi vain arvailla ilman jatkotutkimuksia, mutta yksi selitys voi olla vuoden 2004 Aasian hyökyaaltokatastrofi, mikä kosketi myös lukuisia kuntia uhrien myötä, sekä katastrofin aikaisen tiedotustoiminnan puutteet ja epäonnistumiset monella osa-alueella. Tämä katastrofi viimeistään herätti monet tahot, ei pelkästään kunnat, tarkistamaan omaa valmiuttaan kriisiviestinnän osalta, ja tulokset näkyvät muutamaa vuotta myöhemmin ohjeistojen määrissä.

Aiempien kriisien osalta mikään yksittäinen kriisilaji ei noussut selkeästi esille verrattuna muihin. Kriisilajeista kunnat olivat kohdanneet kolmen ryhmän kriisilajeja hieman muita enemmän: 1) onnettomuudet, ympäristötuhot ja -vahingot 2) henkilöstöön ja johtoon liittyvä kielteinen julkisuus 3) häiriöt kunnan palveluissa.

Kuten Juholin (1999a: 151) painottaa normaaliolojen viestintä luo pohjan myös kriisitilanteiden viestinnälle. Useat tutkijat (esimerkiksi Juholin 2001, Åberg 1997)

korostavat pitkäjänteisen viestinnän suunnittelun ja toteutuksen merkitystä, jolla luodaan yhteisökuva, tai kuntien osalta kuntakuva. Tutkimuksessani hain viitteitä kuntien normaalitilanteiden viestinnästä sen perusteella, mitkä niiden suhteet ja yhteydenpidon määrä viestintävälineisiin ovat, onko niillä viestintästrategiaa ja tekevätkö ne mediaseurantaa.

Normaaliolojen viestintä antaa tulosten perusteella suurimmille kunnille paremmat lähtökohdat kriisitilanteiden viestintään kuin pienille kunnille. Suurten kuntien osalta yhteydenpidon viestintävälineisiin valtakunnallisella, maakunnallisella ja paikallisellakin tasolla on melko paljon suurempaa kuin pienten kuntien kohdalla. Vaikka yhteydenpidon tiheys pienten kuntien osalta oli pienempää kuin suurten, ne kokivat suhteensa melko hyviksi myös kyseisiin viestintävälineisiin. Suuret kunnat sen sijaan suhtautuivat suhteisiinsa kriittisemmin ja ehkä hieman realistisemmin. Kuten Lehtonen (1999b: 57–58) toteaa ilman toimivia kontakteja toimittajiin ja ymmärrystä median toimintatavoista tilanteiden hallinta ja toiminta kriisitilanteissa saattaa olla vaikeaa. Mediaseurantaa tehdään myös huomattavasti säännöllisemmin suuremmissa kunnissa, pienissä kunnissa seuranta on satunnaista tai sitä ei tehdä ollenkaan. Mediaseurannan merkitys kriisiviestinnälle nousee esille esimerkiksi Fearn-Banksin (1996: 5–6) ja Millerin (1999) mukaan siinä, että se auttaa ympäristön teemojen hallinnassa ja antaa viitteitä mahdollisista tulevista kriiseistä. Myös viestintästrategioiden osalta suurimmat kunnat olivat edellä pieniä kuntia, suurista kunnista suurimmalla osalla oli olemassa viestintästrategia, pienistä kunnista keskimäärin noin kolmanneksella.

Muun muassa Lehtonen (1999b), Juholin (1999a), Flodin (1999) ja Regester (1990) listaavat osa-alueita, jotka tulee huomioida kriisiviestintää suunniteltaessa ja kriisiviestinnän ohjeistoa laadittaessa. Kyselystä saatujen tulosten perusteella kuntien kriisiviestinnän ohjeistoissa oli huomioitu melko hyvin lähes kaikki olennaiset osa-alueet, mutta niiden syvempi tarkastelu ja valmistelu oli jätetty puolitiehen.

Tulosten perusteella kuntien tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin kohtiin kriisiviestintää ja sen ohjeistoa valmisteltaessa. Aiempia kriisejä on syytä käydä läpi jälkikäteen enemmän kuin mitä kunnat nyt ilmoittivat tehneensä. Kriisiviestinnän soveltaminen kunnan eri toimialoja ajatellen pitää käydä tarkemmin läpi ja kunkin toimialan erityispiirteet huomioiden. Niin eri toimialojen kuin koko kunnan mahdollisia kriisien uhkia on syytä tarkastella tarkemmin, nyt niitä oli tulosten perusteella pohdittu vain yleisellä tasolla. Eri kriisitilanteiden vaatimat erilaiset viestinnän erityispiirteet pitäisi myös huomioida paremmin kriisiviestinnän suunnitelmissa. Kohde- ja yhteistyöryhmät oli huomioitu hyvin ohjeistoissa, sen sijaan erityisryhmät, kuten maahanmuuttajat ja vammaiset olivat jääneet vähemmälle huomiolle ohjeistoissa. Verkkoviestintään oli nimetty vastaava henkilö lähes puolella kunnista, verkkoviestinnän laajempi suunnittelu näyttäisi kuitenkin olevan tarpeen tulosten perusteella.

Tutkimuksen toteuttamisen osalta voi todeta, että menetelmänä käytetyn kyselyhaastattelun perusteella oli mahdollista saada vain yleisluontoista tietoa ja lähinnä suuntaa-antavia tuloksia siitä, millä tasolla kuntien kriisiviestintävalmius on tällä hetkellä. Perustin analyysin pelkän kriisiviestinnän lisäksi myös normaaliolojen viestintään. Kuntien kriisiviestintäohjeistojen sisältöjä en lähtenyt kartoittamaan hyvin yksityiskohtaisesti, mikä ei olisi ollut mahdollistakaan strukturoidussa kyselyhaastattelussa. Kysymykset piti pitää yleisellä tasolla vastausten analysoitavuuden säilymiseksi. Kuntien ohjeistojen sisältöjen analyysi on kuitenkin mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe, varsinkin kun vastaavia tutkimuksia ei Suomessa ole tehty.

Kyselyissä vastausten kato on usein ongelmana. Tässäkin tutkimuksessa vastausprosentti jäi suhteellisen alhaiseksi. Otos antaa kuitenkin melko hyvän kuvan tilanteesta erikokoisten kuntien ollessa tasaisesti edustettuina tuloksissa.

Jatkotutkimusta ajatellen olisi kiinnostavaa tehdä syvempi tarkastelu eri kuntien ohjeistoista laadullisen analyysin avulla. Tätä varten voitaisiin valita pieni joukko yksittäisten kuntien

ohjeistoja ja verrata niiden sisältöjä keskenään. Toinen tutkimusalue olisi analysoida kriisitilanteiden viestintätoimenpiteitä yksittäisten kuntien aiemmin kokemissa kriisitilanteissa; miten viestintä hoidettiin niissä, mitä toimenpiteitä käytettiin, missä onnistuttiin ja missä jäi parantamisen varaa. Samalla voisi myös vertailla, miten erilaiset kriisilajit vaikuttavat kuntien tapaan toimia erilaisissa kriisitilanteissa, ovatko eri kriisityypit helpompia tai vaikeampia hallita viestinnän osalta kuin toiset.



## LÄHTEET

- Bruun, Mikko, Ilkka Koskimies & Ilkka Tervonen (1986). *Uutisoppikirja*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- DeSanto, Barbara J. (2001). Public affairs: An American perspective. *Journal of Public Affairs*, 1:2001. Lainattu 5.12.2002: <http://proquest.umi.com>
- Fearn-Banks, Kathleen (1996). *Crisis Communication. A Casebook Approach*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Fink, Steven (1986). *Crisis Management. Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.
- Flodin, Bertil (1999). *Planlagt kriskommunikation*. Tukholma: Styrelsen för psykologiskt försvar. Lainattu 22.5.2002: <http://www.psyccdef.se/bibliotek/doc.asp?FileID=11>
- Galtung, J. & M. Ruge (1965). The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus in Four Foreign Newspapers. *Journal of International Peace research*, 1, 64–90.
- Harjula, Heikki & Riitta Laakso (1997). *Kunnan hallintomenettely*. Helsinki: Edita.
- Heikkilä, Tarja (1998). *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Edita.
- Heine, Sophie & Magnus Liljeström (2002). *Kommunens hemsida vid en kris*. Tukholma: Styrelsen för psykologiskt försvar. Lainattu 22.5.2003: <http://www.psyccdef.se/bibliotek/doc.asp?FileID=59>
- Helsingin Sanomat* (2002). Väärinkäsitysten vaara on kriisitilanteissa lisääntynyt suuresti. 22.9.2002, A6.
- Henriksson, Arto & Matti Karhu (2002). *Kriisit ja viestintä*. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (1997). *Tutki ja kirjoita*. 11. painos. Jyväskylä: Gummerus.
- Huhtala, Hannele & Salli Hakala (2007). *Kriisi ja viestintä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ikävalko, Elisa (1996). *Ylivoimapeli mediassa. Julkisuusmekanismit ja julkisuuden hallinta*. Helsinki: Inforviestintä.

- Ikävalko, Elisa (2001). *Käytännön tiedottaminen. Yhteisöviestinnän käsikirja*. Viides painos. Helsinki: Inforviestintä.
- Investor Relations Businessin toimitus (2001). Media Coverage Is Hard to Find after tragedy, Journalists Advise Communicators to Keep Trying. *Investor Relations Business*, 3:2001. Lainattu 28.11.2002: <http://proquest.umi.com>
- Joutsenniemi, Anna (1987). *Valtion keskushallinnon Tsernobyli-tiedottaminen*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Tiedotusopin laitos, julkaisuja, sarja 1A; 10.
- Juholin, Elisa (1999a). Kriisiviestintä pähkinänkuoressa. Teoksessa: *Kriisiviestintä*, 149–169. Toim. Lehtonen, Jaakko. Helsinki: Mainostajien Liitto.
- Juholin, Elisa (1999b). *Sisäinen viestintä*. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Juholin, Elisa (2001). *Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön*. Toinen painos. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Kankkonen, Stig (1991). *Myndighets- och pressinformationen om Tjernobyli-olyckan med särskild hänsyn till etiska frågeställningar*. Forskningsrapporter och meddelanden. Toim. Cleve, Fredrik ja Hans-Olof Kvist. Turku: Institutet för ekumenik och socialetik vid Åbo Akademi.
- Karvonen, Erkki (2000). Imagon rakennusta vai maineen hallintaa? Teoksessa: *Kolmet kasvot*, 51–76. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Kitchen, Philip J. (1997). *Public Relation. Principles and Practice*. Lontoo: International Thomson Business Press.
- Koski, Heikki (1996). *Kansalainen, kunta ja valtio*. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Komiteanmietintö 1996:16.
- Koski, Heljä (2001). Viestintä ja organisaatiokäyttäytyminen -kurssin luentomateriaali. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston viestinnän laitos.
- Kulla, Heikki (2000). *Hallintomenettelyn perusteet*. 5., uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus.
- Kunelius, Risto (1999). *Viestinnän vallassa. Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin*. Juva: Werner Söderström Oyj.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos (2008). *Kunta-alan palkkoja ammattinimikkeittäin*. Lainattu 12.2.2008: <http://www.kuntatyonantajat.fi>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Lehtola, Kari (1999). Miten viranomainen hoitaa kriisin niin, ettei se räjähdä sylissä? Teoksessa: *Kriisiviestintä*, 88–93. Toim. Jaakko Lehtonen. Helsinki: Mainostajien Liitto.

Lehtonen, Jaakko (1998). Yhteisöt ja julkisuus. Mainonnasta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Teoksessa: *Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan ilmiöön*, 119–142. Toim. Kivikuru, Ullamaija & Risto Kunelius. Helsinki: Werner Söderström Oyj.

Lehtonen, Jaakko (1999a). Kriisi, viestintä ja sosiaalinen pääoma. *Hallinto* 3/1999, 20–22.

Lehtonen, Jaakko (1999b). *Kriisiviestintä*. Helsinki: Mainostajien Liitto.

Lehtonen, Jaakko (2002a). *Mitä yhteisöviestintä on?* Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Lainattu 10.12.2002: <http://www.jyu.fi/viesti/verkkotuotanto/yviperust/artikkelit/index.html>

Lehtonen, Jaakko (2002b). Riskijohtaminen ja kriisin hallinta -seminaarin materiaali. 4.6.2002 Helsinki. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston viestinnänlaitos.

Luoto, Reima T. A. (2000). *Viestintäjohtaminen kuntahallinnossa*. Espoo: Fenix-Kustannus Oy.

Metsämuuronen, Jari (2000). *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Helsinki: International Methelp Ky.

Miller, Kate (1999). Issues management: The link between organization reality and public perception. *Public Relations Quarterly*, 2:1999. Lainattu 2.12.2002: <http://proquest.umi.com>

Nieminen, Hannu (1998). Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa: *Viestinnän jäljillä*, 275–299. Toim. Kivikuru, Ullamaija & Risto Kunelius. Helsinki: Werner Söderström Oyj.

Nieminen, Hannu (2000). Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa: *Kolmet kasvot*, 109–130. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Oksanen, Matti (1986). *Tiedon leviäminen ydinvoimaonnettomuudessa*. Helsinki: Yleisradio.

Ounasvirta, Lasse & Christer Brännkärr (2001). *Så fungerar kommunen*. Helsinki: Finlands Kommunförbund.

- Pauchant, Thierry C. & Ian I. Mitroff (1992). *Transforming the crisis-prone organization. Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Pietilä, Kauko (1998). Massa ja yleisö journalismin historiassa. Teoksessa: *Viestinnän jäljillä*, 57–78. Toim. Kivikuru, Ullamaija & Risto Kunelius. Helsinki: Werner Söderström Oyj.
- Raittila, Pentti (1996). *Uutinen Estonia*. Tampere: Tampere University Press.
- Regester, Michael (1990). *Kriisit hallintaan. Opas kriisiviestintään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Samansky, Arthur W. (2002). RUN!: That's not the crisis communications plan you need. *Public Relations Quarterly*, 3:2002. Lainattu 30.11.2002: <http://proquest.umi.com>
- Segerståhl, Boris (1991). *Chernobyl: A Policy Response Study*. Toim. Segerståhl, Boris. Berliini: Springer-Verlag.
- Siukosaari, Anssi (1999). *Yhteisöviestinnän opas*. Helsinki: Tietosanoma.
- Stanton, Peter V. (2002). Ten communications mistakes you can avoid when managing a crisis. *Public Relations Quarterly*, 2:2002. Lainattu 30.11.2002: <http://proquest.umi.com>
- SOU=Statens offentliga utredningar (1996). *Efter Estonia*. Statens offentliga utredningar 189. Tukholma: Inrikesdepartementet.
- Suomen Journalistiliitto (2002). *Journalistin ohjeet*. Lainattu 28.11.2002: <http://www.journalistiliitto.fi>
- Suomen kielen perussanakirja* (1990). Ensimmäinen osa A-K. Helsinki: Valtion painatuskeskus. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja; 55.
- Suomen kuntalaki 17.3.1995/365.
- Suomen Kuntaliitto (2001a). *Kunnan viestintä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2001b). *Tutkimus kuntien viestinnästä 2001*. Lainattu 2.2.2003: <http://www.kunnat.net>
- Suomen Kuntaliitto (2002). *Perustiedot kuntien toiminnasta*. Lainattu 28.11.2002: <http://www.kuntaliitto.fi>

- Suomen Kuntaliitto (2004). *Kunnan viestintä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2005). *Kuntien viestintätutkimus 2005*. Lainattu 23.4.2008: <http://www.kunnat.net>
- Suomen Kuntaliitto (2007). *Kuntien verkkopalvelututkimus 2007*. Lainattu 15.2.2008: <http://www.kunnat.net>
- Suomen Kuntaliitto (2008). *Väestö: asukasluvut, kunnat*. Lainattu 31.1.2008: <http://www.kunnat.net>
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Suomen tiedottajien liitto, Procom (2002). *Yhteisön viestintä 2000-luvulla*. Lainattu 28.11.2002: <http://www.procom.fi>
- Taponen, Ahti (1970). *Yrityskuva*. Helsinki: Sininen kirja Oy.
- Ucelli, Loretta (2002). The CEO's "how to" guide to crisis communications. *Strategy & Leadership*, 2:2002. Lainattu 28.11.2002: <http://proquest.umi.com>
- Wilcox, Dennis, Philip Ault, Warren Agee & G. T. Cameron (2000). *Public Relations. Strategies and Tactics*. New York: Longman.
- Åberg, Leif (1989). *Viestintä - tuloksen tekijä*. Helsinki: Samerka.
- Åberg, Leif (1997). *Viestinnän strategiat*. Helsinki: Inforviestintä Oy.

## LIITTEET

### **Liite 1.** Kunnille tehdyn kyselyn kyselylomake.

#### Kuntien kriisiviestintä

Kyselyn tarkoituksena on kartoittaa miten kunnat ovat varautuneet viestinnän erikoistilanteisiin kohdatessaan erilaisia kriisejä. Tuloksien avulla pyritään kehittämään kriisiviestintää ja helpottamaan kuntien työtä kriisiviestinnän ohjeistojen laadinnassa.

1. Vastaajan ammattinimike

2. Kunnan asukasluku

- 0–1500
- 1501–3000
- 3001–5000
- 5001–10 000
- 10 001–25 000
- 25 001–50 000
- 50 001 tai suurempi

3. Maakunta

4. Määrittele lyhyesti tärkeimmät yritykset ja/tai elinkeinot kuntanne alueella

5. Mikä on ulkomaalaisten osuus kuntanne väestöstä (% asukasmäärästä)? Jos osuudesta ei ole saatavilla tietoa, merkitse vastaukseksi viiva (-). Jos osuus on nolla, merkitse vastaukseksi 0 %.

6. Kuka tai ketkä vastaavat kuntanne tiedotus- ja viestintätoiminnasta? Voit valita useamman vaihtoehdon.

- Viestintäosasto (ks. seuraava kysymys)
- Kunnanjohtaja
- Viestintä- tai tiedotuspäällikkö tai vastaava
- Tiedottaja
- Tiedotus- tai viestintäsihteeri
- Joku muu, kuka/ketkä

Jatkuu

Jatkuu

7. Jos kunnalla on viestintäosasto, kuinka monta henkilöä siellä työskentelee?

8. Vastaavatko kunnan eri toimialat omasta tiedotuksestaan (sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, tekninen toimi yms.)?

- Eri sektorit vastaavat kukin itse tiedotuksestaan
- Osa sektoreista vastaa itse omasta tiedotuksestaan ja osan tiedotuksesta vastaa keskushallinto
- Keskushallinto vastaa kaikesta tiedotuksesta
- Eri sektorit ja keskushallinto hoitavat tiedotuksen yhteistyössä

9. Kuinka usein kuntanne on keskimäärin kanssakäymisessä seuraavien medioiden kanssa?

- Valtakunnalliset mediat
- Maakunnalliset mediat
- Paikalliset mediat
  - Useita kertoja viikossa
  - Kerran viikossa
  - Muutaman kerran kuukaudessa
  - Harvemmin

10. Miten arvioisitte kuntanne suhdetta mediaan valtakunnallisella, maakunnallisella ja paikallisella tasolla?

- Valtakunnalliset mediat
- Maakunnalliset mediat
- Paikalliset mediat
  - Erinomainen
  - Hyvä
  - Tyydyttävä
  - Välttävä
  - Huono

11. Tehdäänkö kunnassanne aktiivista mediaseurantaa eli kootaan yhteen lehtien ja/tai sähköisen median uutisointia?

- Päivittäin
- Viikoittain
- Satunnaisesti
- Mediaseurantaa ei tehdä

Jatkuu

Jatkuu

12. Onko kunnallenne laadittu viestintästrategia?

- Kyllä
- Ei
- Viestintästrategiaa laaditaan parhaillaan

13. Onko kunnallenne laadittu kriisiviestinnän ohjeistoa erilaisia kriisitilanteita varten?

- Kyllä
- Ei
- Kriisiviestinnän ohjeistoa laaditaan parhaillaan
  - Minä vuonna ohjeisto on laadittu?
  - Jos ohjeistoa on päivitetty, merkitse tähän minä vuonna

14. Miten arvioisitte kuntanne kriisiviestintävalmiutta tällä hetkellä?

- Erinomainen
- Hyvä
- Tyydyttävä
- Välttävä
- Huono

15. Millaisia kriisitilanteita kuntanne on kohdannut muutaman viime vuoden aikana? Voit valita useamman vaihtoehdon.

- Onnettomuudet, ympäristötuhot tai muut ympäristövahingot
- Luonnonmullistukset tai muut luonnon aiheuttamat vahingot
- Henkilöstöön tai johtoon liittyvät kriisit (vakavat sairastumiset, kuolema tms.)
- Henkilöstöön tai johtoon liittyvä kielteinen julkisuus (rikosepäilyt tai -syytteet, häirintä- tai kiusaamistapaukset, henkilökohtaiset ongelmat tms.)
- Talousasioihin liittyvät kriisit
- Kunnan alueella toimivan yhteistyökumppanin kriisi, jolla on ollut vaikutusta myös kunnan toimintaan (tai muu kunnasta johtumaton tapahtuma, joka on vaikuttanut kunnan toimintaan)
- Häiriöt kunnan palveluissa
- Kunnan ulkopuolisen toimijan aiheuttama hyökkäys, selkkaus, häiriö tms., joka on vaikuttanut voimakkaasti kunnan toimintaan

*Jos kunnallenne ei ole laadittu kriisiviestinnän ohjeistoa, voit siirtyä kysymyksen 15 jälkeen suoraan kyselyn loppuun ja lähettää vastaukset. Kiitos osallistumisesta!*

Jatkuu



Jatkuu

16. Oliko näitä kriisejä varten olemassa kriisiviestinnän suunnitelmaa tai ohjeistoa siitä, miten tiedotus ja viestintä hoidetaan tällaisissa tilanteissa?

- Kyllä kaikissa tapauksissa
- Kyllä osassa tapauksia
- Ei ollut käytettävissä ohjeistoa

17. Jos ohjeisto oli olemassa, oliko se riittävä kriisiviestinnän kannalta?

- Oli riittävä kaikissa tapauksissa
- Oli riittävä yhdessä tai osassa tapauksia
- Ei ollut riittävä

18. Onko edellä mainittujen kriisien aikana toteutettua viestintää analysoitu jälkeenpäin ja pohdittu ongelmakohtia ja vaihtoehtoisia toimintatapoja?

- Kyllä kaikkien tapauksien osalta
- Yhden tai joidenkin tapauksien osalta
- Viestintää ei ole analysoitu jälkikäteen

19. Koskeeko kunnalle laadittu kriisiviestinnän ohjeisto koko kuntaa yleisesti vai ovatko kunnan eri toimialat muokanneet kriisiviestinnän ohjeiston omaan toimialaan soveltuvaksi kyseisen toimialan erityispiirteet huomioiden?

- Ohjeisto koskee koko kuntaa yleisesti
- Kaikki toimialat ovat muokanneet ohjeiston omaan toimialaan soveltuvaksi
- Yksi tai muutamat toimialat ovat muokanneet ohjeiston omaan alaan soveltuvaksi, muut noudattavat kunnan yleistä ohjeistoa

20. Onko kriisiviestinnän ohjeistossa määritelty, mitä mahdollisia uhkia tai tilanteita kunnalla on tulevaisuudessa, jotka voivat johtaa kriisiin ja vaativat kriisiviestintää?

- Uhat on eritelty laajasti ja eri tapaustyyppit yksityiskohtaisesti eritellen
- Uhkia on eritelty yleisellä tasolla
- Ohjeistossa ei ole eritelty tulevia mahdollisia uhkia

21. Eri kriisitilanteet vaativat kuhunkin tilanteeseen soveltuvaa kriisiviestintää. Onko ohjeistossa huomioitu kriisiviestinnän soveltaminen eri kriisitilanteita ajatellen?

- Ohjeistossa on huomioitu viestinnän erilaiset vaatimukset eri kriisitilanteissa
- Ohjeistossa on yleiset ohjeet kaikkia kriisiviestinnän tilanteita varten

Jatkuu

22. Onko kunnalle määritelty erityistä kriisiviestinnästä vastaavaa henkilöä tai ryhmää, joka kutsutaan koolle viestinnän erityistilanteissa?

- Kunnalla on sekä kriisiviestinnästä vastaava henkilö että kriisitilanteissa koolle kutsuttava kriisiviestinnän ryhmä
- Kunnalle on nimetty kriisiviestinnästä vastaava henkilö
- Kunnalle on nimetty kriisiviestinnästä vastaava ryhmä
- Kunnassa ei ole nimetty kriisiviestinnästä vastaavaa henkilöä tai ryhmää

23. Miten ryhmän henkilöiden vastualueet on määritelty?

- Vastualueet on määritelty ohjeistossa
- Vastualueet määritellään kunkin tilanteen mukaan

24. Onko ohjeistossa huomioitu erilaisten erityisryhmien viestinnälliset tarpeet kriisitilanteissa (esim. eri kieliryhmät, maahanmuuttajat, vammaiset, lapset)?

- Ohjeistossa on huomioitu kattavasti eri erityisryhmät
- Ohjeistossa on huomioitu joitakin erityisryhmiä
- Erityisryhmiä ei ole huomioitu

25. Onko ohjeistossa määritelty kunnan kannalta tärkeät kohde- ja yhteistyöryhmät? Onko näistä ryhmistä koottu yhteystiedot?

- Ohjeistossa on määritelty kohde- ja yhteistyöryhmät sekä näiden yhteystiedot
- Ohjeistossa on määritelty kohde- ja yhteistyöryhmät mutta ei yhteystietoja
- Ohjeistossa ei ole määritelty kohde- tai yhteistyöryhmiä eikä heidän yhteystietojaan

26. Miten internet on huomioitu kriisiviestinnän suunnittelussa? Voit valita useamman vaihtoehdon.

- www-sivujen sisällöstä on tehty suunnitelma kriisiviestintää varten
- www-sivuista on tehty peruspohja, joka voidaan ottaa käyttöön kriisitilanteissa
- Kriisitilanteita varten on nimetty verkkoviestinnästä vastaava henkilö
- www-sivujen kuormitus on huomioitu suurten kävijämäärien varalta

27. Onko kriisiviestintää harjoiteltu käytännössä (muissa kuin varsinaisissa kriisitilanteissa)?

- Kyllä
- Ei
- Harjoituksille on sovittu ajankohta tulevaisuudessa

**Liite 2.** Kunnille lähetetyn kyselyn saatekirje.

Pyydetään välittämään kunnan/kaupungin viestinnästä vastaavalle henkilölle (tiedotus-/viestintäpäällikkö, tiedottaja, kunnan-/kaupunginjohtaja tai vastaava)

Hyvä kunnan/kaupungin viestintävastaava,

Olen tekemässä pro gradu -tutkielmaa Vaasan yliopiston viestintätieteiden laitokselle. Tutkielmani aiheena on Kuntien kriisiviestintä ja tarkoitukseni on selvittää miten kunnat ovat varautuneet viestinnän erikoistilanteisiin kohdatessaan erilaisia kriisejä. Tutkielman on myös tarkoitus toimia pohjana jatkotyölle kuntien kriisiviestinnän kehittämisessä ja auttaa kuntia varautumaan etukäteen kriisiviestintään.

Toivon, että vastaat tutkielmaani liittyvään kyselyyn, jonka löydät osoitteesta: <http://forms.uwasa.fi/lomakkeet/387/lomake.html>

Vastausaikaa on **perjantaihin 7.3.2008 asti**.

Vastauksesi on tutkimuksen onnistumisen kannalta tärkeä. Vastaukset käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti eikä tutkimusraportista tai lopullisesta tutkielmasta ole pääteltävissä yksittäisten kuntien vastauksia. Lisätietoja saat joko puhelimitse p. 040 587 1755 tai sähköpostitse [maarit.hirvensalo@uwasa.fi](mailto:maarit.hirvensalo@uwasa.fi)

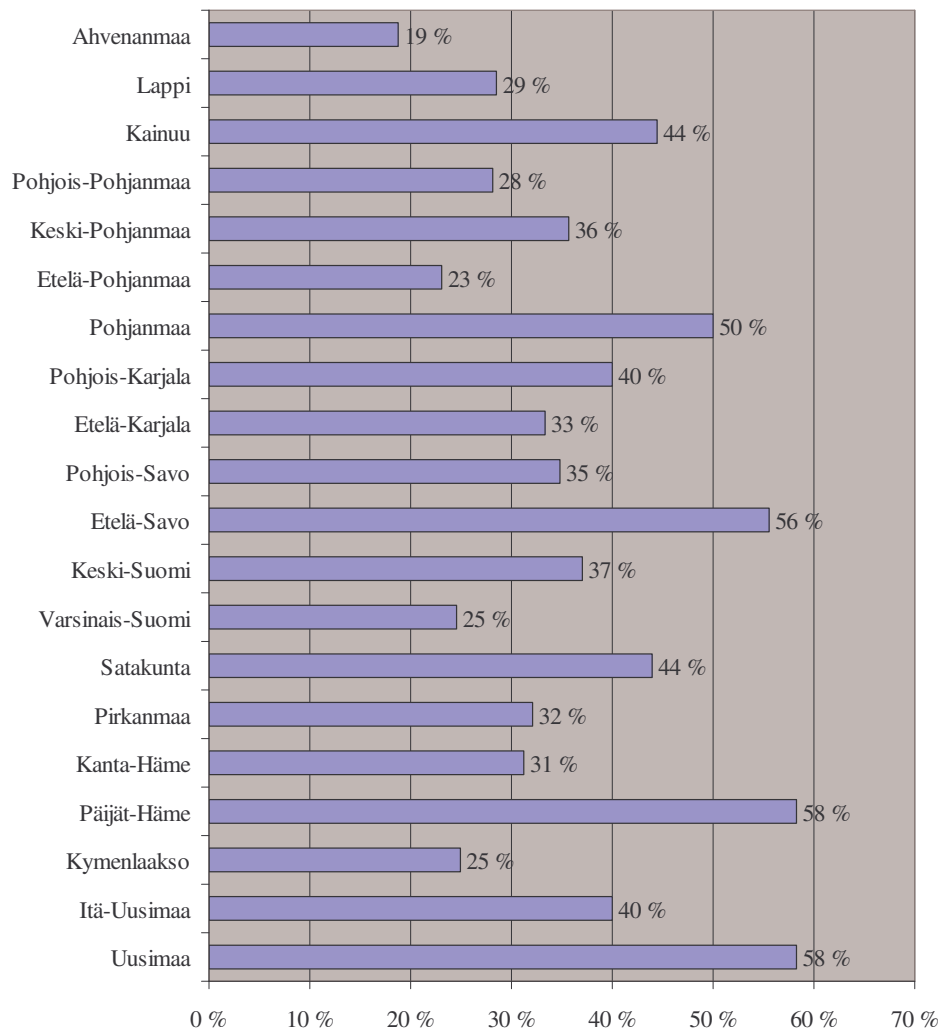
Ystävällisin terveisin,

Maarit Hirvensalo

Opiskelija

Vaasan yliopisto, viestintätieteiden laitos

**Liite 3.** Vastanneiden prosentuaaliset osuudet eri maakunnittain jaettuna.



**Kuvio 33.** Vastanneiden prosentuaaliset osuudet eri maakunnittain jaettuna.

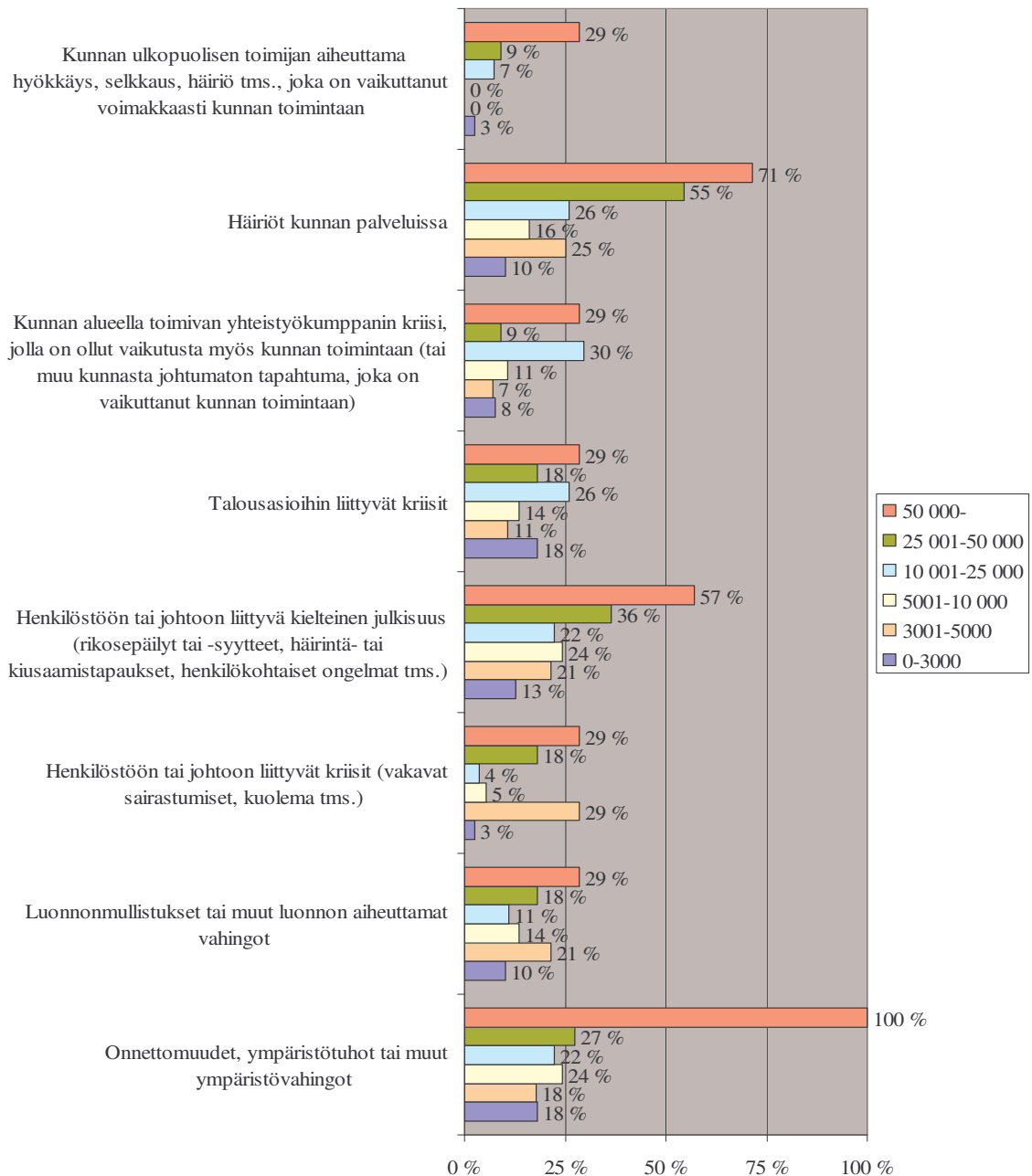
#### Liite 4. Taulukko kuntien viestinnästä vastaavista henkilöistä.

**Taulukko 10.** Kuntien viestinnästä vastaavat kuntakoottain jaoteltuna, prosenttiosuudet.

[illegible]

## Liite 5. Kuntien viimeaikaiset kriisit.

**Kuvio 34.** Kuntien muutaman viime vuoden aikana kohtaamat kriisit, kuntakoottainen jako.



**Liite 6.** Ohjeistojen sisältöä koskevien kysymysten pisteytys.

Vastauksesta saatava pistemäärä on merkitty kunkin vastausvaihtoehdon perään.

16. Oliko näitä kriisejä varten olemassa kriisiviestinnän suunnitelmaa tai ohjeistoa siitä, miten tiedotus ja viestintä hoidetaan tällaisissa tilanteissa?

- Kyllä kaikissa tapauksissa 2
- Kyllä osassa tapauksia 1
- Ei ollut käytettävissä ohjeistoa 0

17. Jos ohjeisto oli olemassa, oliko se riittävä kriisiviestinnän kannalta?

- Oli riittävä kaikissa tapauksissa 2
- Oli riittävä yhdessä tai osassa tapauksia 1
- Ei ollut riittävä 0

18. Onko edellä mainittujen kriisien aikana toteutettua viestintää analysoitu jälkeenpäin ja pohdittu ongelmakohtia ja vaihtoehtoisia toimintatapoja?

- Kyllä kaikkien tapauksien osalta 2
- Yhden tai joidenkin tapauksien osalta 1
- Viestintää ei ole analysoitu jälkikäteen 0

20. Onko kriisiviestinnän ohjeistossa määritelty, mitä mahdollisia uhkia tai tilanteita kunnalla on tulevaisuudessa, jotka voivat johtaa kriisiin ja vaativat kriisiviestintää?

- Uhat on eritelty laajasti ja eri tapaustyyppit yksityiskohtaisesti eritellen 2
- Uhkia on eritelty yleisellä tasolla 1
- Ohjeistossa ei ole eritelty tulevia mahdollisia uhkia 0

21. Eri kriisitilanteet vaativat kuhunkin tilanteeseen soveltuvaa kriisiviestintää. Onko ohjeistossa huomioitu kriisiviestinnän soveltaminen eri kriisitilanteita ajatellen?

- Ohjeistossa on huomioitu viestinnän erilaiset vaatimukset eri kriisitilanteissa 2
- Ohjeistossa on yleiset ohjeet kaikkia kriisiviestinnän tilanteita varten 1

22. Onko kunnalle määritelty erityistä kriisiviestinnästä vastaavaa henkilöä tai ryhmää, joka kutsutaan koolle viestinnän erityistilanteissa?

- Kunnalla on sekä kriisiviestinnästä vastaava henkilö että kriisitilanteissa koolle kutsuttava kriisiviestinnän ryhmä 2
- Kunnalle on nimetty kriisiviestinnästä vastaava henkilö 1
- Kunnalle on nimetty kriisiviestinnästä vastaava ryhmä 2
- Kunnassa ei ole nimetty kriisiviestinnästä vastaavaa henkilöä tai ryhmää 0

Jatkuu

23. Miten ryhmän henkilöiden vastuualueet on määritelty?
- Vastuualueet on määritelty ohjeistossa 2
  - Vastuualueet määritellään kunkin tilanteen mukaan 1
24. Onko ohjeistossa huomioitu erilaisten erityisryhmien viestinnälliset tarpeet kriisitilanteissa (esim. eri kieliryhmät, maahanmuuttajat, vammaiset, lapset)?
- Ohjeistossa on huomioitu kattavasti eri erityisryhmät 2
  - Ohjeistossa on huomioitu joitakin erityisryhmiä 1
  - Erityisryhmiä ei ole huomioitu 0
25. Onko ohjeistossa määritelty kunnan kannalta tärkeät kohde- ja yhteistyöryhmät? Onko näistä ryhmistä koottu yhteystiedot?
- Ohjeistossa on määritelty kohde- ja yhteistyöryhmät sekä näiden yhteystiedot 2
  - Ohjeistossa on määritelty kohde- ja yhteistyöryhmät mutta ei yhteystietoja 1
  - Ohjeistossa ei ole määritelty kohde- tai yhteistyöryhmiä eikä heidän yhteystietojaan 0
26. Miten internet on huomioitu kriisiviestinnän suunnittelussa? Voit valita useamman vaihtoehdon.
- www-sivujen sisällöstä on tehty suunnitelma kriisiviestintää varten 1
  - www-sivuista on tehty peruspohja, joka voidaan ottaa käyttöön kriisitilanteissa 1
  - Kriisitilanteita varten on nimetty verkkoviestinnästä vastaava henkilö 1
  - www-sivujen kuormitus on huomioitu suurten kävijämäärien varalta 1
27. Onko kriisiviestintää harjoiteltu käytännössä (muissa kuin varsinaisissa kriisitilanteissa)?
- Kyllä 2
  - Ei 0
  - Harjoituksille on sovittu ajankohta tulevaisuudessa 1